

Marketta Rajavaara

Yhteiskuntaan vaikuttava Kela

Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin



Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2006

Marketta Rajavaara

Yhteiskuntaan vaikuttava Kela

Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin

Summary

The outcomes perspective and Kela

Concepts and approaches for evaluating outcomes in social security institutions

Kirjoittaja
Marketta Rajavaara, VTL, erikoistutkija
Kelan tutkimusosasto
marketta.rajavaara@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

ISBN 951-669-685-6 (nid.)
ISBN 951-669-686-4 (pdf)
ISSN 1238-5069

Vammalan Kirjapaino Oy
Vammala 2006

Tiivistelmä

Rajavaara M. **Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin.** Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69, 2006. 90 s. ISBN 951-669-685-6 (nid.), 951-669-686-4 (pdf).

Vaikuttavuuden arvioinnin vaatimukset voimistuivat Suomessa julkisissa palveluissa 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen. Julkaisussa tarkastellaan alan kirjallisuuteen perustuen vaikuttavuuden arvioinnin tarkoituksia, peruskäsitteitä ja toteutustapoja sekä pohditaan vaikuttavuuden arvioinnin haasteita Kelan toiminnassa kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteeseen. Vaikuttavuuden käsitteet ja lähestymistavat ovat kehittyneet monenlaisissa hallinnollisissa yhteyksissä ja useilla tieteenaloilla, ja niiden käyttö on suuressa määrin sopimuksenvaraista. Palvelujen arviointimenettelyt eivät usein sellaisenaan sovellu sosiaalivakuutuksen ja tulonsiirtojen arviointiin. Vaikuttavuuden selvittäminen edellyttää sen alueen kirkastamista, johon toiminnalla on mahdollista vaikuttaa. Kun tuotoksista saadaan tietoa rajoittumalla organisaation toimintaan, vaikuttavuuden näkökulma edellyttää tiedonkeruuta yhteiskunnasta ja kansalaisten elämästä. Vaikuttavuuden arviointia tarvitaan Kelassa lähinnä tilivelvollisuuden ja tuloksellisuuden todentamiseen, toiminnan ja etuuksien kehittämiseen sekä uuden tiedon tuottamiseen. Nämä hyödyntämistarkoitukset merkitsevät erilaisia vaatimuksia tuotettavalle tiedolle. Vaikuttavuuden arviointia voidaan toteuttaa ainakin viidellä tavalla: tavoitelähtöisesti, kokeellisesti, kykylähtöisesti, tarveperustaisesti tai vaikutusmekanismeja selvittäen. Vaikuttavuuden arviointi erilaisine mahdollisuuksineen, seurauksineen ja riskeineen koskettaa kaikkia Kelan toimintaan liittyviä tahoja, ja se merkitsee monitahoisia haasteita arvioinnin toimintapolitiikan ja tiedonhallinnan kehittämiseksi.

Avainsanat: arviointi, vaikuttavuus, sosiaaliturva, julkiset palvelut

Sammandrag

Rajavaara M. **Hur FPAs verksamhet påverkar samhället. Begrepp och metoder för effektutvärdering inom socialförsäkringen.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa: rapporter 69, 2006. 90 s. ISBN 951-669-685-6 (inh.), 951-669-686-4 (pdf).

De samhälleliga kraven på förbättring, uppföljning och utvärdering av effekterna av offentliga tjänster har förstärkts i Finland sedan slutet av 1980-talet. Med hjälp av finsk och internationell utvärderingslitteratur behandlas i den här publikationen drivkrafterna bakom utvecklingen, effektutvärderingens olika syften samt anslutande grundbegrepp och metoder. Utvärderingens möjligheter och begränsningar analyseras med hänsyn till FPAs roll och uppgifter i samhället. Utvärderingsmetodik har utvecklats i många olika förvaltningsområden och inom de flesta vetenskaper och användningen av olika begrepp grundar sig i stort sett på överenskommelser inom respektive organisation. Metoder som har utnyttjats inom serviceproduktion är inte alltid lämpliga för socialförsäkring och FPAs verksamhetsområden. När man mäter samhälleliga effekter borde man begränsa analysen till sådana element som man kan påverka. Det är enklare att ta fram information om resultat ("outputs") än om effekter ("outcomes"): det sistnämnda förutsätter att man samlar in data om samhället och medborgarnas vardagsliv, inte bara om organisationens verksamhet. Kunskap om effekterna måste också samlas under en lång tid. Inom FPA fyller effektutvärderingarna främst tre funktioner: de utförs för att främja resultatstyrning och ansvarighet inom organisationen ("accountability"), för att utveckla verksamheten och förmåner samt för att belysa beslutsprocesserna. Behovet av information varierar betydligt beroende på användningssammanhang. De vanligaste metoderna för utvärdering av effekter är att utgå från de uppsatta målen, från försök, kompetens, behov eller analys av de mekanismer som åstadkommer effekterna. De möjligheter, konsekvenser och risker som är förknippade med utvärderingarna berör alla aktörer med anknytning till FPAs verksamhet och borde förstås som en verksamhetspolitisk fråga och en fråga om kunskapshantering.

Nyckelord: utvärdering, effekt, social trygghet, offentliga tjänster

Abstract

Rajavaara M. **The outcomes perspective and Kela. Concepts and approaches for evaluating outcomes in social security institutions.** Helsinki: The Social Insurance Institution, Finland, Social security and health reports 69, 2006. 90 pp. ISBN 951-669-685-6 (print), 951-669-686-4 (pdf).

In the late 1980s, Finnish public services came under pressure for greater accountability and increased attention to effectiveness and performance measurement. The main purposes, concepts and the most well-known approaches for outcomes-based evaluation are presented and discussed in the report. The principal focus is on challenges the Social Insurance Institution of Finland (Kela) faces when measuring outcomes in different organisational settings. Evaluation methodologies have been developed in many different administrative and scientific contexts, and the various concepts used to describe effectiveness have been assigned a largely contractual meaning. Evaluation approaches used in service-production are not always appropriate for evaluating an organisation responsible for social benefits and income transfers. An understanding of the possible social arena that can be controlled, influenced or contributed to is a necessary precondition for conducting outcomes-based evaluations. The data and methods for outcomes-based and outputs-based evaluations differ considerably, and information from citizens – acquired over a long period of time – is critical to assessing the outcomes of social security benefits. Outcomes-based evaluations are essential to Kela for at least three reasons, namely accountability, development and elucidation of decision-making processes. These three perspectives differ in terms of the requirements they place on the information. The most common methodologies for outcomes research are the goal-achievement model, the experimental model, the competence model, the needs-satisfaction model, and realistic or theory-based evaluation. The challenges, consequences and risks of outcomes-based evaluations are fundamental to all stakeholders in social security, and they should be solved in the contexts of organisational knowledge policies and knowledge management. –Summary pp. 77–79.

Key words: evaluation, effectiveness, social security, public services

ALKUSANAT

Miten saadaan tietoa kansalaisen saaman asumistuen, opintotuen tai ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuudesta? Mihin tietoperustaan nojataan? Miten tärkeäksi nähdään asiakkaiden ja työntekijöiden tieto? Vaikuttavuudesta on tullut keskeinen näkökulma yhteiskuntapolitiikan ja julkisen palvelutoiminnan kehittämisessä. Tässä raportissa pohditaan vaikuttavuuden arvioinnin kysymyksiä Kelan toiminnan näkökulmista.

Raportin laadintaa tuki vilkas keskustelu ohjausryhmässä. Sen puheenjohtajana toimi johtaja Mikael Forss, ja jäseniä olivat tutkimuspäällikkö Katri Hellsten, yhteiskuntatutkimuksen päällikkö Jouko Kajanoja, terveystutkimuksen päällikkö Timo Klaukka, tutkija Hannu Mattila, aluejohtaja Ilkka Ruoppila sekä suunnittelupäällikkö Olli Valpola Kelasta. Lisäksi hankkeessa käytettiin avuksi Uppsalan yliopiston professori Evert Vedungin monipuolista arviointiosaamista. Teemaan liittyen Kelan tutkimusosasto järjesti kaksi asiantuntijaseminaaria yhteistyössä Stakesin FinSoc – Sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmän kanssa, ja nämä seminaarit sekä niiden valmistelu antoivat myös virikkeitä tähän julkaisuun. Lisäksi Kelan sisäisen tarkastuksen päällikkö Kari Lindroosin, suunnittelupäällikkö Antti Hakalan ja suunnittelija Esko Kiiskin kanssa käydyt keskustelut sekä julkaisun kahden arvioitsijan lausunnot ovat vaikuttaneet raportin sisältöön. Kelan tutkimusosastossa katsauksen saattoivat julkaisukuntoon toimittaja Tarja Hyvärinen, tutkimusassistentti Petra Niilola ja toimistosihteerit Eeva-Kaisa Keinänen ja Ritva Salavirta. Englannin ja ruotsin kielen tarkistivat kielenkääntäjät Harri Lipiäinen ja Annika Cavonius Kelasta. Kiitokset antoisasta vuoropuhelusta, hyödyllisistä kommenteista ja miellyttävästä yhteistyöstä!

Helsingissä tammikuussa 2006

Marketta Rajavaara

Sisällys

1 KATSE VAIKUTUKSIIN	9
1.1 Arviointi ohjauksen, kehittämisen ja päätöksenteon apuna	9
1.2 Vaikuttavuuden näkökulma Kelassa	10
1.3 Raportin tehtävät ja kysymyksenasettelu	13
2 MITÄ ON ARVIOINTI?	16
2.1 Arvioinnin käsitteen laajentuminen	16
2.2 Arvioinnin piirteitä määritelmien perusteella	18
2.2.1 Toiminnan arvon määrittämistä	18
2.2.2 Monitieteiset lähtökohdat	18
2.2.3 Hyödynnettävyys	19
2.2.4 Kolme käyttötarkoitusta	20
2.2.5 Arvioinnin poliittisuus	21
3 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN LYHYT JA PITKÄ HISTORIA	22
3.1 Vaikuttavuuden arviointi ja hyvinvointivaltion ohjauksen muutokset	22
3.2 Arvioinnin vakiintuminen	24
4 KUUSI SYYTÄ VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN AJANKOHTAISUUTEEN	25
4.1 Ei yhtä syytä vaan useita tekijöitä	25
4.2 Radikaali rationalismi ja sen kritiikki	25
4.3 Uusi julkisjohtaminen	26
4.4 Hyvinvointivaltion uudelleenmuotoilu	27
4.5 Yhteiskunnallisen hallinnan muutokset	27
4.6 Kansalaisläheisyys ja -osallisuus	29
4.7 Työn uudistaminen ja työntekijöiden osaamisen kehittäminen	30
4.8 Koonnos	31
5 LÄHESTYMISTAPOJA VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTIIN	32
5.1 Vaikuttavuuden arvioinnin haasteita	32
5.2 Viisi vaikutusten arviointitapaa	37
5.2.1 Vaikuttavuus tavoitteiden saavuttamisena	38
5.2.2 Vaikuttavuus toimenpiteen seurauksena	40
5.2.3 Vaikuttavuus palvelujärjestelmän kykyinä saada aikaan vaikutuksia	41
5.2.4 Vaikuttavuus suhteessa tarpeisiin	41
5.2.5 Vaikuttavuus mekanismien tarkastelemisena	42
5.3 Vaikutusten ala: yhteiskunnallinen vaikuttavuus	43
5.4 Vaikuttavuuden arvioinnin vaiheet	45

6	VAIKUTTAVUUS JA TULOSOHJAUS	47
6.1	Tilivelvollisuusarviointi julkisella ja yksityisellä sektorilla	47
6.2	Julkisen toiminnan tuloksellisuuden kriteerit	48
6.3	Muita suosituksia	50
7	VAIKUTTAVUUS JA KEHITTÄMINEN	52
7.1	Kehittävä arviointi vakiintumassa	52
7.2	Kehittävän arvioinnin piirteitä	53
8	VAIKUTTAVUUS, TULOSKORTTI JA LAATUPALKINTOAJATELU	55
8.1	Liike-elämälähtöiset, kokonaisvaltaiset kehittämismenettelyt	55
8.2	Tuloskortti eli Balanced scorecard	55
8.3	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus tuloskortissa	57
8.4	Euroopan laatupalkinto EFQM	58
8.5	Yhteiskunnalliset tulokset -arviointialue	59
8.6	Tuloskortin ja laatupalkinnon eroja	61
9	VAIKUTTAVUUS JA ARVIOINTITUTKIMUS	62
9.1	Vaikuttavuus tutkimuksen tavoitteena ja kohteena	62
9.2	Arviointi ja arviointitutkimus tietoyhteiskunnassa	64
10	ARVIOINTI TIEDONHALLINNAN HAASTEENA	66
11	VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI KELASSA – YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	70
11.1	Vaikuttavuuden arvioinnin kiinnostuskohdat	70
11.2	Vaikuttavuuden näkökulman haasteet	72
11.3	On tiedettävä, miksi arvioidaan	73
11.4	Vaikuttavuuden lähtökohta: asiakas vai yhteiskunta?	75
11.5	Vaikuttavuuden arvioinnin lähestymistavat	75
11.6	Vaikuttavuustiedon politiikkaan ja hallintaan	76
12	SUMMARY	77
	KIRJALLISUUS	80

1 KATSE VAIKUTUKSIIN

1.1 Arviointi ohjauksen, kehittämisen ja päätöksenteon apuna

”Arviointi perustuu kiusallisen yksinkertaiseen ajatukseen. Julkinen toiminta on perinteisesti saavuttanut hyväksynnän huomattavien taloudellisten panostusten sekä jaloja periaatteita, hyviä tarkoituseriä ja korkeita tavoitteita julistavien kauniiden puheiden avulla. Arvioinnin puolestapuhujien mielestä tämä ei kuitenkaan riitä. Myös saavutetut tulokset vaikuttavat asiaan. Miksi tämä päällisin puolin yksinkertainen tieto synnyttää niin suuren kohun? Miksi kaikki tämä hälinä arvioinnista? Siksi, että julkista sektoria ei ole aiemmin ohjattu tulosten perusteella.”

Näin toteaa Evert Vedung (2003, 3), valtiotieteilijä ja kansainvälisesti tunnettu arvioinnin kehittäjä. Hän on useiden muiden tutkijoiden tavoin kiinnittänyt huomiota viimeisten vuosikymmenien aikana tapahtuneeseen arvioinnin läpimurtoon julkisella sektorilla, ei vain länsimaisissa yhteiskunnissa vaan maailmanlaajuisena ilmiönä.

Lähes kaikkea julkista politiikkaa ja toimintaa arvioidaan. Arvioinnin pitäisi tuottaa päätöksentekijöille, palvelujen tuottajille, kansalaisille ja ympäröivälle yhteiskunnalle tietoa siitä, miten julkisessa palveluntuotantotehtävässä on onnistuttu tai edistytty, todetaan Kansallisesta tuottavuusohjelmasta (1993–2003) syntyneessä, Suomen Kuntaliiton, sisäasiainministeriön ja valtionvarainministeriön keskustelualoitteessa ”Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia” (2001, 6). Siinä julistetaan julkisen palvelutoiminnan kehittämisen ja arvioinnin olevan keskeisiä tekijöitä kansallisen kilpailukyvyyn edistämisessä ja ylläpitämisessä sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toimivuuden kehittämisessä.

Muutama vuosikymmen sitten yhteiskuntapolitiikan vaikutusten arviointi ymmärrettiin tiedon tuottamiseksi, josta vastasivat tutkijat. Arviointeja tehtiin aika ajoin eikä arkirutiinina. Arviointien tuloksia käytettiin poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa tai joskus ne jätettiin hyödyntämättä. Kansaneläkelaitokseen (Kelaan) vuonna 1964 perustettu tutkimustoimisto, vuodesta 1967 alkaen Sosiaaliturvan tutkimuslaitos, oli vaikutusten arvioinnin keskeisiä tahoja maassamme. Kelan merkityksen ensimmäisten arviointitutkimusten toteuttajana ovat huomanneet esimerkiksi hallintotieteen ja sosiaalityön tutkijat (Ahonen 1993, 5; Mäntysaari 1999, 11).

Arviointitutkimusten merkitys on näistä ajoista entisestään kasvanut, kun yhteiskuntapolitiikassa haluttaisiin entistä selväpiirteisemmin tukeutua tieteellisiin näyttöihin. Samaan aikaan arviointi on laajentunut tutkijoiden vastuualueesta yhä useampien ihmisten työksi ja osaksi koko Kelan toimintakulttuuria. Arviointi ei merkitse enää vain tutkimustiedon tuottamista yhteiskuntapolitiittisen päätöksenteon perustaksi, vaan siitä on tullut myös toiminnan ohjauksen ja kehittämisen apuväline. Näitä tarkoituksia varten Kelassa on muiden julkisen sektorin organisaatioiden tapaan otettu 1990-luvulta alkaen käyttöön uudenlaisia hallinnon tieto- ja laskentajärjestelmiä. Palvelukyvystä, taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja henkilöstön hyvinvoinnista seurantatietoa

tuottava Kela-barometri kehitettiin tutkimusosaston edeltäjässä, tutkimus- ja kehitysyksikössä 1990-luvun puolivälissä ja otettiin tämän jälkeen käyttöön koko organisaatiossa. Toiminnan laatua alettiin kehittää laatupalkintoajatteluun perustuen EFQM (*European Foundation for Quality Management*) -mallin avulla. Tasapainoisen onnistumisen strategia (BSC, *Balanced Scorecard*) valittiin tulosjohtamisen välineeksi. Kelassa on käytössä muitakin menettelyjä ja tietojärjestelmiä, jotka sisältävät arviointia, kuten palkkausjärjestelmä, ASPAL-asiakaspalautejärjestelmä sekä toimintolaskenta. Uusi haaste on riskienhallinnan kehittäminen (Lindroos 2005). Lisäksi Kela hyödyntää asiakasraateja ja teettää imago- ja sidosryhmäkyselyjä, ja yksittäisissä kehittämishankkeissa tehdään arviointoja.

Arvioinnin tehtävien laajentuminen on johtanut arviointivelvoitteiden lakisäästeistymiseen, arviointien kysynnän kasvuun sekä pyrkimyksiin lisätä arviointiosaimista. Kelassa tutkitaan, tilastoidaan, arvioidaan ja laaditaan ennusteita lain velvoittamana, mutta yleisemminkin arviointia koskevat velvoitteet lisääntyivät Suomessa 1990-luvulta alkaen. Vuoden 2005 lopussa lainsäädännössämme oli ainakin 80 arviointiin velvoittavaa säädöstä. Ne koskevat muun muassa toiminnan, suunnitelmien toteutumisen, vaikutusten, laadun, työn vaarojen, palvelun ja hoidon tarpeiden, oppisuoritusten, tuotteiden ja henkilöiden arviointia. (<http://finlex1.edita.fi>, luettu 29.12.2005.) Nykyisen lainsäädännön perusteella kaikkien valtion virastojen ja laitosten tulee seurata toimintansa kustannuksia, toiminnallista tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta (Laki valtion talousarviosta ... 19.12.2003/1216, 16 §). Kansallisen lainsäädännön ohella arvioinnin velvoitteita ja suosituksia on tullut ylikansallisista organisaatioista, kuten OECD:stä, Euroopan unionista sekä Maailmanpankista.

Tällaisessa tilanteessa, jossa arviointia tarvitaan sekä yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa tukevan tutkimustiedon tuottamiseen että toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen, on hyödyksi tarkastella arvioinnin kysymyksiä uusin tavoin. Kelassa on monissa yhteyksissä pohdittu sitä, miten toimintaa voitaisiin kehittää ottamalla vaikuttavuuden näkökulma entistä kiinteämmin huomioon. Samoin on toivottu vastauksia kysymyksiin, mitä vaikuttavuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkoittavat Kelan toiminnassa, ja miten ne ovat arvioitavissa. Keskustelussa on herätetty ajatus siitä, olisiko mahdollista kehittää välineistö, tietojärjestelmä tai mittaristo, jonka avulla voitaisiin systemaattisesti seurata Kelan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittymistä.

1.2 Vaikuttavuuden näkökulma Kelassa

Vielä 1980-luvun lopulla emmittiin, soveltuuko tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden arviointi ylipäänsä yhteiskuntapolitiikkaan ja saataisiinko sen avulla riittävän luotettavaa tietoa (esim. Purola ym. 1987). Sittenkin vaikuttavuuden arviointia on alettu pitää sekä tarpeellisenä että käytännössä mahdollisena asiana. Jos vaikuttavuudesta ei mitään tiedetä, ei voida päätellä, onnistutaanko saavuttamaan päämääriä, joita jollekin sosiaaliturvan organisaatiolle, uudistukselle, ohjelmalle, etuudelle tai

palvelulle on asetettu, muistuttaa sosiaaliturvan toimeenpanoa pitkään tutkinut Adrian Sinfield (2000).

Vaikuttavuuden näkökulma on Kelassa pohtimisen arvoinen jo siksi, että sen toiminta koskettaa kaikkia Suomessa asuvia. Vuonna 2004 Kela maksoi etuuksia yhteensä 10,2 miljardia euroa, ja etuuskulujen osuus oli 25,3 % maan sosiaalimenoista ja 6,8 % bruttokansantuotteesta. Kelan toimeenpantavana on 40 etuuslakia ja 60 alemman-asteista säädöstä, jotka sisältävät yli 100 etuusnimikettä. Hoidettavia etuuksia ovat eläkeasiat, eläkkeensaajien asumistuki, maahanmuuttajan erityistuki, vanhempainetuudet, sairaanhoitokorvaukset, lääkekorvaukset ja työnantajan työterveyshuolto, työttömyyteen liittyvät etuudet, sairausvakuutuksen päiväraha, kuntoutus, hoito- ja vammaistuki, opiskelu, yleinen asumistuki sekä sotilasavustus. Vuoden 2004 lopussa Kelassa työskenteli kaikkiaan 6 082 toimihenkilöä. (Kela 2004 vuosikertomus.)

Vaikuttavuusnäkökulmasta on tärkeää myös se, ettei eduskunnan alainen Kela ole vain sosiaaliturvaa toimeenpaneva laitos. Se on myös sosiaaliturvan kehittämiseen osallistuva asiantuntijaorganisaatio. Kansaneläkelaitosta koskevan lain (17.8.2001/731) toisen pykälän mukaan sosiaaliturvaa koskevien tehtävien ohella Kelan tehtävä on 1) tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan, 2) harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta, 3) laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä 4) tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Vaikuttavuutta koskevat kysymykset liittyvät siten sekä Kelan etuustoimintaan että asiantuntijatyöhön. Seuraavassa kuvataan, miten vaikuttavuuden näkökulma ilmenee Kelan tärkeimmissä suunnitteluasiakirjoissa.

(1) Toiminta-ajatus, visio, arvot ja strategiset päämäärät vaikuttavuuden lähtökohtana. Kelan vaikuttavuuden kysymykset lähtevät sen toiminta-ajatuksesta. Sen mukaan Kela turvaa väestön toimeentuloa, edistää terveyttä ja tukee itsenäistä selviytymistä. Toimintaa ohjaavat arvot ovat seuraavat: ihmistä arvostava, osaava, yhteistyökykyinen sekä uudistuva. Visiona pidetään sitä, että asiakkaat saavat Kelasta julkisen sektorin parasta palvelua koko maassa, ja että Kela osallistuu aktiivisesti hyvinvointi-yhteiskunnan kehittämiseen. (Toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009.) Kelan strategiset päämäärät ovat vuosina 2006–2009 seuraavat:

- Asiakas ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus: Kela toimii palveluhenkisesti ja tarjoaa monipuoliset palvelukanavat sekä on aktiivinen sosiaaliturvan tutkimustoiminnassa, toimeenpanon kehittämisessä ja toimialaa koskevan lainsäädännön kehittämisessä.
- Talous: Kela varmistaa maksukykynsä ja tuottaa palvelut taloudellisesti ja hallitusti.
- Prosessit: Kela tuottaa palvelut asiakkaille tehokkaasti ja laadukkaasti.
- Henkilöstön ja työyhteisön uudistuminen: Kela on työyhteisönä hyvin johdettu, ihmistä arvostava, uudistuva ja yhteistyökykyinen. (Toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009.)

Asiakkaaseen ja yhteiskuntaan liittyviä vaikuttavuuden päämääriä tarkennetaan seuraavasti:

- Kehitämme selkeitä, helppokäyttöisiä ja kilpailukykyisiä palveluja asiakkaiden tarpeisiin. Työtä tasaamalla käytämme tehokkaasti resurssimme ja hyödynnämme toimistoverkon kattavuutta. Tuotamme hyvää asiakaspalvelua aktiivisella yhteistyöllä muiden organisaatioiden kanssa.
- Kehitämme asiainnin vaivattomuutta. Parannamme asiakkaiden mahdollisuuksia asioida puhelimitse. Tarjoamme asiakkaille sähköisiä asiointimahdollisuuksia, itsepalveluohjelmia ja suorakorvausjärjestelmiä, joille asetamme laatu- ja tehokkuustavoitteet. Varmistamme mahdollisuuden käyttää myös perinteisiä asiointitapoja. Huolehdimme tietoturvasta. Viestimme monipuolisesti etuuksista ja toiminnastamme.
- Huolehdimme lainsäädännön toimeenpanosta asiantuntevasti. Arvioimme lainsäädännön toteutumisen vaikutuksia ja teemme ehdotuksia lainsäädännön selkeyttämiseksi sekä sosiaaliturvan kehittämiseksi ja toimeenpanon puutteiden korjaamiseksi. Toimimme aktiivisesti kotimaisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä.
- Otamme vastaan uusia tehtäviä vain, jos ne tukevat perustehtäväämme. (Toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009.)

(2) *Vaikuttavuus etuusstrategiassa.* Kelan etuusstrategia 2010 täydentää toiminta-ajatusta, visiota ja strategisia päämääriä. Siinä korostetaan asiakkaan näkökulmaa ja pidetään keskeisinä neljää strategista tavoitetta:

- Kelan hoitamaan toimeentuloturvaan luotetaan.
- Etuuksien hakeminen on joustavaa ja helppoa.
- Hakemukset ratkaistaan nopeasti.
- Ratkaisut ovat oikeita, päätökset selkeitä ja ne tehdään koko maassa yhdenmukaisin perustein.

Etuusstrategiassa painotetaan sosiaaliturvan lainsäädännön toteutumisen ja vaikutusten kiinteää seuraamista epäkohtiin puuttumiseksi. Siinä asetetaan Kelan lainsäädännön kehittämiseen osallistumiselle useita tavoitteita:

- Toimeentuloturvan taso on riittävä, eikä etuudensaaja joudu yleensä turvautumaan toimeentulotukeen.
- Lainsäädäntö edistää terveyttä, työkykyä ja itsenäistä selviytymistä.
- Lainsäädäntö on selkeää ja yksinkertaista ja tukee asiakasystävällistä toimeenpanoa.
- Etuudet ja niiden rahoitus ovat tasapainossa.
- Tarveharkintaisten etuuksien tulokäsitteet ovat yhtenäiset.
- Väliinputoamia ja väärinkäytöksiä ehkäistään.
- Liikamaksuja ehkäistään ennakolta.
- Hallinnolliset menettelyt ovat mahdollisimman yksinkertaisia.
- Kelan ja muiden sosiaaliturvan toimijoiden työnjako on selkeä. (Etuusstrategia 2010.)

(3) *Vaikuttavuus tutkimusohjelmassa.* Kelan tutkimusohjelmassa 2005–2009 todetaan useassa kohdin vaikuttavuuden arvioinnin tarpeista. Tärkeänä pidetään sen selvittämistä, miten hyvin etuudet täyttävät niille asetetut tavoitteet. Kelassa tutkitaan kuntoutuksen vaikutuksia useissa hankkeissa sekä sairausperusteisten etuuksien tarvetta, saantia ja vaikutuksia. Lisäksi tarkastellaan muun muassa työttömyysturvan vaikutuksia työttömyyteen ja etuuksien käyttöön sekä kotihoidon tuen vaikutuksia vanhempien työssäkäyntiin ja työuraan. Taloudellisen hyvinvoinnin simulointivälineitä kehittämällä halutaan myös selvittää, miten erilaiset sosiaaliturvan rahoitusvaihtoehdot ja etuusrakenteiden muutokset vaikuttavat kotitalouksien taloudelliseen hyvinvointiin. (Tutkimusohjelma 2005–2009; Tutkimusosaston hankkeet vuonna 2005.)

1.3 Raportin tehtävät ja kysymyksenasettelu

Kelassa painotetaan edellä kuvatusti toiminnan ja etuuksien vaikutuksia. Vaikuttavuuden näkökulma tuodaan esille useissa yhteyksissä, mutta samalla korostetaan muita näkökohtia. Vaikuttavuustavoitteita ei määritellä kovin yksityiskohtaisesti. Vaikuttavuutta koskevan tiedon tuottamisessa Kela on kaikille julkisille organisaatioille yhteisen ongelman edessä: vaikuttavuus on tuloksellisuuden osatekijöistä kaikkein vaikeimmin mitattavissa. Helpompaa on arvioida esimerkiksi hallinnon lainmukaisuutta tai mitata tuottavuutta ja tehokkuutta. Sinfieldin (2000) mielestä näiden vaikeuksien vuoksi tehokkuuden näkökulmaa ylikorostetaan sosiaaliturvan hallinnoinnissa ja vaikuttavuuden näkökulma on vaarassa jäädä syrjään.

Kela-barometria kehitettäessä on kiinnitetty huomiota samaan asiaan. Markku Laadun (2004, 5) mukaan Kelan asiakaspalvelun toiminnallisen laadun osatekijöitä, kuten palvelualttiutta, asioinnin nopeutta ja sujuvuutta sekä toimistojen aukioloaikojen sopivuutta, selvitetään barometrin avulla perusteellisesti. Sen sijaan palvelun teknisestä laadusta eli lopputuloksena syntyneestä tuotteesta (etus) ja sen ominaisuuksista (kuten etuuden saantiehtot ja riittävyys) asiakkaiden näkökulmasta tiedetään vähemmän. Barometriin liitettiin äskettäin näitä asioita selvittelevä osio.¹

Vaikuttavuuden arviointia ei ainakaan helpota se, että vaikuttavuudesta puhutaan monenlaisissa asiayhteyksissä. Vaikuttavuuskäsitteet ovat sopimuksenvaraisia, toimintaympäristöön sitoutuvia ja historiallisesti muuttuvia. Juha Vartolan (2004, 38) mukaan julkisen hallinnon kieli oli 1960-luvulle asti lähinnä juridiikan kieltä. Sen rinnalle kehittyivät talouden ja suunnittelun kielet, ja 1980-luvulta alkaen tulivat käyttöön liiketaloustieteen käsitteet. Tästä lähtien vaikuttavuudesta alettiin keskustella arvioinnin kielellä. Se ei kuitenkaan ole yhtenäinen tai vakiintunut käsitejärjestelmä. Esimerkiksi valtion ja kuntien tuloksellisuussuosituksukset ovat erilaisia ja niitä joudutaan

¹ Lisäksi Kela on ollut mukana Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry:n vuodesta 1991 alkaen toteuttamassa Sosiaalibarometrissa. Siinä etsitään tuntumia palvelujärjestelmien muutoksiin ja niiden vaikutuksiin kansalaisten elämässä asiantuntijanäkemyksen avulla. (Sosiaalibarometri 2005.)

aika ajoin uudistamaan. Eri tieteenaloilla vaikuttavuutta tarkastellaan eri tavoin. Pentti Meklinin (2001,107) mielestä vaikuttavuuskeskustelua hankaloittaa se, että hallinto-tieteilijät eivät tavoita taloustieteilijöiden sanomaa ja päinvastoin. Lisäksi muiden alojen tutkijat tarkastelevat vaikuttavuutta omanlaisinsa lähtökohdin.

Vaikuttavuuden käsitteen sopimuksenvaraisuus ei tee sitä käytännössä hyödyttömäksi. Pikemminkin asia on päinvastainen. Nikolas Rosen (2000, 9) mukaan käsitteet voivat olla tärkeämpiä sen vuoksi, mitä ne tekevät kuin siksi, mitä ne merkitsevät. Näin ollen on hyödyllistä kysyä, mitä vaikuttavuuden käsitteellä halutaan saada aikaan. Mihin asioihin Kelassa pyritään, kun vaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteet otetaan nykyistä aktiivisempaan käyttöön?

Tässä raportissa selvitetään alan kotimaiseen ja ulkomaiseen kirjallisuuteen perustuen vaikuttavuuden arvioinnin tarkoituksia, peruskäsitteitä ja toteutustapoja sekä pohditaan vaikuttavuuden arvioinnin haasteita Kelan toiminnassa. Hankkeen valmistelussa esitettyjen toiveiden mukaisesti raportissa kiinnitetään erityistä huomiota yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteeseen ja arviointiin. Selvityksen tarkoituksena on virittää keskustelua yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden arvioinnin kysymyksistä sekä antaa ideoita kehittämistoimille vaikuttavuuden näkökulman huomioonottamiseksi Kelassa. Siten raportissa tarkastellaan seuraavia asioita:

- Mistä vaikuttavuuden arvioinnissa on kyse?
- Miksi ja mihin tarkoituksiin vaikuttavuuden arviointia tarvitaan?
- Mitä vaikuttavuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkoittavat eri käyttöyhteyksissä?
- Millaisin lähestymistavoin vaikuttavuutta voidaan arvioida ja kehittää?
- Miten vaikuttavuuden arviointi liittyy tiedonhallintaan?

Luvussa 2 käsitellään sitä, mitä arvioinnilla ymmärretään, ja millaisia piirteitä siihen liitetään. Luvussa 3 kuvataan lyhyesti vaikuttavuuden arvioinnin historiaa ja luvussa 4 keskeisimpiä tekijöitä, joiden vuoksi vaikuttavuuden arviointi on nykyisin ajankohtaista. Luvussa 5 käsitellään vaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteitä sekä tavallisimpia arviointiotteita, joiden avulla yhteiskuntapolitiikan vaikutuksia yleensä tarkastellaan. Luvuissa 6–9 tarkastellaan vaikuttavuuden arvioinnin asemaa erilaisissa yhteyksissä eli toiminnan ohjauksen, kehittämisen sekä päätöksenteon tukena sekä Kelassa käytössä olevia liike-elämälähtöisiä arviointi- ja kehittämisvälineitä. Luvussa 10 pohditaan vaikuttavuuden arviointia tiedonhallinnan haasteena ja lukuun 11 on kiteytetty keskeisimmät johtopäätökset Kelan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisen lähtökohdaksi.

Julkaistu on tarkoitettu yleiskatsaukseksi vaikuttavuuteen liittyvistä näkökohdista Kelassa. Vaikuttavuuden kysymyksissä ollaan kuitenkin laajalla ja monisyisellä keskustelualueella. Koska vaikuttavuus on monilla tieteen- ja hallinnonaloilla keskusteltu teema, sitä on mahdotonta käsitellä kattavasti. Selvitys on laadittu siitä näkö-

kulmasta, miten vaikuttavuuden kysymyksiä voidaan jäsentää yhteiskuntapolitiikan tutkimuksesta käsin. Selvityksessä ei käsitellä yksityiskohtaisesti esimerkiksi taloustieteissä tai lainsäädännön arvioinnin yhteydessä käytyjä keskusteluja teemasta, vaikka ne ovat myös keskeisiä Kelan toiminnassa.

2 MITÄ ON ARVIOINTI?

2.1 Arvioinnin käsitteen laajentuminen

”Mielestämme suomenkielinen käsite ”arviointitutkimus” voi hyvin korvata käännöslainan ”evaluaatiotutkimus”. Käsitteen sisältö kuitenkin ratkaisee. Mutta mikä on sisältö? Millaisia uusia asioita nykyisessä arviointitutkimuksessa on verrattuna aikaisempaan, toimenpiteiden, politiikan seurauksiin keskittyvään sosiaalitutkimukseen? Onko kysymyksessä keisarin uudet vaatteet? Eikö hyvässä sosiaalitutkimuksessa ole usein selvitetty toimenpiteiden ja politiikan seurauksia ja arvioitu niiden hyviä ja huonoja puolia? Vai onko kyse vain siitä, että hallinto tai EU vaatii arviointia?” (Mäntysaari ja Rostila 1997, 369.)

Vaikutukset ovat olleet kaikkein yleisin selvittelyn kohde arviointitutkimuksissa. Tästä syystä on joskus erheellisesti ajateltu arvioinnin olevan kokonaisuudessaan vaikuttavuuden arviointia. Arviointien kohteet ja tarkoituksiperät ovat kuitenkin ajan mittaan moninaistuneet. Mitä enemmän arvioinnille on tullut uusia tehtäviä ja kohteita, sitä vaivalloisemmaksi on tullut sen täsmentäminen, mitä sillä tarkoitetaan.

Aiemmin meillä käytettiin arvioinnista sen vierasperäistä käsitettä *evaluaatio*. Nykyisin arvioinnin käsite on vakiintunut suomalaiseen kielenkäyttöön. Arvioinnin käsitteisiin sisältyy suomentamisen hankaluuksia, joihin Sirkka Sinkkonen ja Juha Kinnunen (1994, 54–58) ovat kiinnittäneet huomiota. Heidän mielestään englanninkielinen käsitteistö on arvioinnin termien osalta rikasta ja monivivahteista, mutta suomalainen terminologia on niukkaa, ja käsitteitä käytetään epäjohdonmukaisesti. Vaikka arvioinnin termien suomentamiseen liittyy erilaisista yhteiskunnista ja toimintaympäristöistä johtuvia hankaluuksia, Sinkkonen ja Kinnunen suosittavat suomenkielisten käsitteiden käyttöä.

Arvioinnilla on nykyisin sadoittain määritelmiä. Niitä analysoinut Evert Vedung katsoo arvioinnin käsitteen toimineen semanttisen magneetin tavoin: arviointiin liitetyt merkitykset ovat lisääntyneet sen myötä, mitä pidempään käsitettä on käytetty. Arvioinnin käsitteen laajentuminen ilmenee myös hänen omassa yrityksessään tiivistää tunnettujen määritelmien avulla arvioinnin ydinpiirteitä. Ensinnäkin arvioinnissa on Vedungin mukaan kyse asioiden arvottamisesta. Toiseksi arviointi koskettaa lähinnä julkisen sektorin toimintaa ja väliintuloja. Kolmanneksi arviointi kohdistuu politiikan ja hallinnon toimeenpanoketjun loppupäähän eli tuotoksiin ja vaikutuksiin eikä niinkään tarpeisiin tai panoksiin. Neljänneksi arviointi on Vedungin mielestä tavallisimmin retrospektiivistä, taaksepäin katsovaa. Viidenneksi arviointi voi hänen mukaansa sisältää joko meneillään olevien tai päättyneiden prosessien tai toimintojen tarkastelua. Kuudenneksi arviointi on Vedungin mielestä monimuotoisempaa kuin vain vaikutusten arviointia, vaikka joissakin määritelmissä sen alaa näinkin rajataan. Seitsemänneksi ohjelmien ja väliintulojen tavoitteet eivät välttämättä ole ainut lähtökohta väliintulojen onnistumisen tarkastelulle. Kahdeksanneksi arviointi perustuu systemaattisiin tiedonkeruumenetelmiin. Yhdeksänneksi arviointien tulee tuottaa toiminnan kehittämisen kannalta hyödyllistä tietoa. (Vedung 1997, 2–13.)

Arvioinnissa on lyhyessä ajassa tapahtunut niin paljon, että lähes kaikkia edellisiä luonnehdintoja voidaan jo arvostella. Hallintotieteilijä Pertti Ahosen (1998, 257) mukaan arvioinnin käsitteen ala on kasvamistaan kasvanut ja samalla käsitteen merkityssisältö on hämärtynyt. Arviointi on ahmaissut muiden käsitteiden alaa, muun muassa seurantaa, suunnittelua, laadun kehittämistä ja varmistamista sekä myös tarkastusta. Se on edennyt jälkikäteisestä *ex post* -suunnasta reaaliaikaiseen, jatkuvaan *ex nunc* -suuntaan ja etukäteiseen *ex ante* -suuntaan kattaakseen vähitellen ne kaikki. Arvioinnin kohteeksi ovat tulleet niin hankkeet, toimintaohjelmat kuin laajat toimintapolitiikat. Tähän voidaan vielä lisätä kokonaiset organisaatiot ja niiden työyhteisöt.

Arviointia on luonnehdittu elastiseksi käsitteeksi, kun on haluttu kuvata sen joustavuutta, epämääräisyyttä ja jatkuvaa laajentumista (Furobo ja Sandahl 2002, 2). Michael Power (1997, 6), tunnetun teoksen ”The Audit Society: Rituals of Verification” kirjoittaja, on todennut arvioinnin lähikäsitteen *auditoinnin* olevan yhtä omalaatuinen: on vaikeaa tarkentaa, mistä siinä on kyse. Powerin mielestä auditoinnin käsitteen hämäryys on syynä siihen, että auditointimenettelyt ovat levinneet laajasti ja ankkuroituneet erilaisiin institutionaalisiin yhteyksiin. Hänen mielestään auditoinnin käsitteen epäselvyys ei ole ongelma vaan siihen oleellisesti sisältyvä substantiaalinen asia.

Yksiselitteistä, yhteisesti hyväksyttyä arvioinnin määritelmää ei ole olemassa eikä sellaista tarvitakaan, toteaa Ahonen. Hän nimittää arviointifundamentalisteiksi henkilöitä, jotka jatkuvasti kiistelevät arvioinnin käsitteestä. Nämä suhtautuvat arviointiin historiattomasti, vaativat selväpiirteisiä arvioinnin määrittelyjä ja edellyttävät muiden hyväksyvän arvioinnin alaksi ja merkityssisällöksi sen, mitä he itse pitävät parhaana. Arviointi-instrumentalisteille arviointi on vain yksi mahdollinen hallinnon ja tiedonhankinnan väline. Kun fundamentalistisen suhtautumisen seurauksena muodostuu määrittelyjä, jotka ehkä jo syntyessään ovat vanhentuneita ja kapea-alaisia, instrumentaalinen suhtautuminen arviointiin voi kylläkin johtaa minkä tahansa asian nimittämiseen arvioinniksi. (Ahonen 1998, 259.)

Ahonen (1996, 154) suosittaa välineellistä suhtautumista arviointiin ehdottaessaan, että ”arviointiksi on syytä määritellä se, ja vain se, jota tällä sanalla on tarkoitettu ja nyt ja vastaisuudessa tarkoitetaan niissä käyttöyhteyksissä, jossa sana on esiintynyt ja esiintyy”. Kun jatkossa tarkastellaan erilaisia vaikuttavuuden käsitteitä ja sen arvioinnin lähestymistapoja, noudatetaan Ahosen ehdotusta. Sitä ennen seuraavassa esitellään tavallisimpia piirteitä, joiden avulla arviointia sen määritelmässä kuvataan.

2.2 Arvioinnin piirteitä määritelmien perusteella

2.2.1 Toiminnan arvon määrittämistä

Arvioinnin vierasperäinen käsite evaluaatio juontuu latinankielisestä termistä *valere*. Se voidaan ilmaista nykysuomen ilmauksella ”olla jonkin arvoinen”. Siten arvioinnissa tai evaluaatiossa on katsottu pohjimmiltaan olevan kyse ”arvottamisesta” tai ”arvostamisesta”. (Ahonen 1996, 149–150.) Tämän arvioinnin ominaispiirteen keskeisyydestä vallitsee useimpien tutkijoiden kesken yksimielisyys.

Arvottaminen tarkoittaa sitä, että arvioinneilla osoitetaan, onko jokin asia hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton, hyödyllinen tai hyödytön, parempi tai huonompi kuin toinen. (Meklin 2001, 111.) Michael Scriven (1991, 139) toteaa tämän sanomalla, että arvioinnissa on kyse toiminnan arvon tai ansioiden (*merit, worth, and value*) määrittämisestä. Ernest Housen (1993, ix) mukaan arviointi tarkoittaa toiminta-ohjelmien tai toimintapolitiikoiden arvon määrittämistä valittujen, julkilausuttujen kriteereiden mukaan. Terho Vuorela (1990, 7) ilmaisee saman toteamalla arvioinnin olevan arviointikohteen suhteuttamista arviointiperusteeseen.

Arviointiin tarvitaan kriteerejä, joiden perusteella voidaan tehdä arvottavia päätelmiä kohteen tilasta. Pentti Meklinin (2001, 111) mielestä niitä voidaan hakea kolmelta suunnalta. Siten hänen mukaansa arviointi voi olla 1) tavoite- tai standardivertailua, 2) poikittaisvertailua tai 3) pitkittäisvertailua. Tavoitevertailussa kriteereitä ovat tavanomaisesti päättäjän esittämät tavoitetunnusluvut tai standardit, poikittaisvertailussa muiden toimijoiden toiminnasta kertovat tunnusluvut ja pitkittäisvertailussa oman toiminnan aikaisemmat luvut.

Se miten arvot, arvottaminen, kriteerit, mittarit ja tunnusluvut tulevat mukaan erilaisiin arviointityyppeihin, on käytännössä monitahoinen ja kiistanalainen asia. Sisältyvätkö esimerkiksi seuranta tai niin kutsuttu kuvaileva arviointi arviointiin, ovat kysymyksiä, joihin on tällä hetkellä useita vastauksia.

2.2.2 Monitieteiset lähtökohdat

Arvioinnin yleiskäsitteellä tarkoitetaan sekä arviointitutkimusta että käytännöllistä arviointitoimintaa, jota tehdään usein itsearviointina (Rostila ja Mäntysaari 1997, 398). Arvioinnin juurten on katsottu olevan yhteiskuntatieteissä, mutta etenkin eitutkimuksellinen, käytäntölähtöinen arviointi on 1990-luvulla lisääntynyt.

Arvioinnin yhteiskuntatieteelliset juuret mainitaan monissa arvioinnin klassisissa määritelmissä. Esimerkiksi Peter H. Rossin, Howard E. Freemanin ja Mark W. Lipseyn (1999, 4 ja 35) mukaan arviointi tarkoittaa yhteiskuntatieteiden lähestymistapojen systemaattista käyttöä sosiaalisten interventioiden vaikuttavuuden arvioimiseksi.

Arviointi perustuu yhteiskuntatieteiden menetelmiin ja käsitteisiin, ja sen tavoite on olla avuksi sosiaalipolitiikkaa kehitettäessä ja sosiaalisia ongelmia ratkottaessa.

Määritelmässä todettu arvioinnin yhteiskuntatieteellinen perusta on nykyisin ymmärrettävä varsin laajaksi, sillä muun muassa taloustieteet, hallintotieteet, politiikan tutkimus ja kokeellinen psykologia, yhteiskuntapolitiikka tai sosiaalipolitiikka, sosiologia, sosiaalityö, kasvatustieteet sekä terveys- ja hoitotieteet ovat kehittäneet arviointia (vrt. Vuorela 1990, 7; Ahonen 1998). Liiketaloustieteissä sekä teknologia- ja insinööritieteissä kehitettyjen arviointilähestymistapojen hyödyntäminen lisääntyi julkisella sektorilla 1980-luvun lopulla (Rajavaara 1997 ja 1999; Lampinen 2002). Lisäksi oikeustieteissä on lisääntyvästi kiinnitetty huomiota arvioinnin kysymyksiin muun muassa globalisaation ja Euroopan unionin muutettua lakien laadinnan toimintaympäristöä. Siten on tarkasteltu lakien laadintaa, toimeenpanoa ja niiden vaikutusten arviointia (Tala 2001 ja 2005; Esimerkkejä säädösten vaikutusten ... 2001) sekä julkisen sektorin tehokkuusvaateiden ja informaation säätelyn suhteita (Pöysti 1999).

Arviointi on näin ollen lähtökohdiltaan monitieteistä. Se ei ole yliopistollinen oppiaine Suomessa tai muissa Euroopan maissa. Sen sijaan meillä järjestetään arvioinnin opetusta yliopistojen eri oppiaineiden perus- ja jatko-opintojen yhteydessä, yliopistojen täydennyskoulutuskeskuksissa ja ammattikorkeakouluissa. Yhdysvalloissa ja Kanadassa arviointia opetetaan maisteri- ja tohtoritason sekä täydennyskoulutuksen ohjelmina.

Toisaalta arvioinnin on katsottu olevan enemmän kuin monitieteistä: sen on nähty olevan transdisiplinääristä. Michael Scriven (1997) tarkoittaa sillä tiederajat ylittävää analyyttistä tiedettä (kuten tilastotiede ja logiikka), jonka yhtenä tavoitteena on työkalujen tuottaminen varsinaisten perustieteiden käyttöön. Toinen tapa ymmärtää transdisiplinäärisyys on se, että tällaisessa tiedontuotannossa hyödynnetään tieteellisen tiedon ohella myös käytännön tietoa ja kokemusta (Gibbons ym. 2004, 4–6).

2.2.3 *Hyödynnettävyys*

Kolmanneksi arvioinnin määritelmässä korostetaan tuotettavan tiedon hyödynnettävyyttä. Esimerkiksi Michael Patton (1997) esittää kirjassaan ”Utilization-Focused Evaluation”, että arviointeja tulee tarkastella niiden hyödyllisyyden ja tosiasiallisen käytön perusteella. Tämä merkitsee sitä, että arviointia tekevien tulee jo työsuunnitelmissaan ottaa huomioon tiedon käyttäjien näkökulmat ja suunnitella hankkeet siten, että tiedon hyödyntäminen helpottuu. Tämä edellyttää kaikkien mahdollisten tiedon käyttäjien tunnistamista ja heidän erilaisten tietotarpeittensa huomioon ottamista. Kun arviointien hyödyntäjiä ovat niin poliittiset päätöksentekijät, organisaatioiden ylin johto, asiantuntijat ja suoritustason työntekijät, yhteistyötahot kuin kansalaiset ja asiakkaat, sama tieto samalla tavalla tarjottuna ei yleensä sovellu eri käyttäjäryhmille.

Myös Carol Weiss (1998, x), pitää hyödynnettävyyttä keskeisenä vaatimuksena siitä huolimatta, että hän on omilla tutkimuksillaan osoittanut, miten arvaamattomia tutkimustiedon hyödyntämisen prosessit pohjimmiltaan ovat. Vaikka arvioinneilta odotetaan hyödynnettävyyttä, niiden tosiasiallinen käyttö vaihtelee. On enemmänkin poikkeuksellista kuin tavallista, että arviointien tuloksia otetaan sellaisenaan käyttöön.

Arvioinnin laajennuttua tiedon hyödyntäjinä ei nähdä enää vain päätöksentekijöitä. Kun arvioinneissa alettiin 1980-luvulla siirtyä käytännöllisempään suuntaan, myös muiden sidosryhmien, kuten asiakaspalvelutyöntekijöiden ja asiakkaiden, merkitys tiedon hyödyntäjinä on tullut näkyväksi. Sitä mukaa kuin arviointiin on alettu osallistaa eri sidosryhmiä, tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen rajat ovat muuttuneet: yhä useammin tiedon tuottajat ovat samalla sen keskeisimpiä käyttäjiä (ks. Rajavaara 1999). Tosin kansalaisten tavoista hyödyntää arviointitietoa tiedetään vielä varsin vähän (Pollitt 2004).

2.2.4 Kolme käyttötarkoitusta

Eri tilanteissa tarvitaan erilaisia arviointeja. Eleanor Chelimskyn (1997, 10–18) laajasti tunnetun jaottelun mukaan arvioinneilla voidaan pyrkiä kolmeen tarkoitukseen: tilivelvollisuuden tai vastuullisuuden (*accountability*) täyttämiseen, kehittämistyön edistämiseen tai uuden tiedon tuottamiseen. Tämän perusteella Chelimsky erottelee kolmenlaista arviointia. Ne ovat tilivelvollisuus- tai vastuullisuusarviointi, kehittävä arviointi sekä tiedontuotantoarviointi (ks. Lindqvist 1999, 110–113; Mäntysaari 1999, 9; Rajavaara 1999, 37–38). Tässä nämä käsitteet määritellään Chelimskyä hieman soveltaen seuraavasti:

- *Tilivelvollisuusarviointi* tarkoittaa organisaation tilivelvollisuuden todentamiseksi ja täyttämiseksi tarvittavaa, sisäistä, jatkuvaan seurantaan perustuvaa toiminnan ja tuloksellisuuden arviointia.
- *Kehittävä arviointi* tarkoittaa organisaation sisäistä ja toisinaan tutkimusavusteista arviointia, joka tarjoaa tukea organisaatioiden ja työyhteisöjen muutostyöhön sekä työmenetelmien ja työ- ja palveluprosessien kehittämiseen.
- *Arviointitutkimus* tarkoittaa ulkoisesti tai sisäisesti tehtyjä, tieteellisiin menettelyihin perustuvia arviointeja, jotka pyrkivät uuden tiedon tuottamiseen. Niitä tehtiin ensin lähinnä poliittis-hallinnollisen päätöksenteon tueksi, mutta arviointitutkimuksen tehtävät ovat vähitellen laajentuneet kehittämisen ja ohjauksen alueelle.

Nämä arvioinnin tarkoitukset ovat toisiaan täydentäviä: tarvitaan sekä uutta tietoa tuottavaa että kehittämistyötä tukevaa ja tilivelvollisuutta todentavaa arviointia. Esimerkiksi tilivelvollisuusarvioinnissa todennetaan asioiden tila, mutta tämä ei välttämättä riitä uudistusten ja ratkaisujen tekemiseksi. Yhtä lailla tutkimuksellinen arviointi

ei kelpaa tilivelvollisuuden todentamisen välineeksi. Kyse on suuressa määrin painotuksista ja yhteensovittamisesta näiden kesken. (Ks. Myllymäki ja Vakkuri 2001, 18–19.)

Viime aikoina on esitetty huolta tilivelvollisuusarvioinnin voimakkaasta lisääntymisestä. Kun puhutaan arvioinnin läpimurrosta, sillä viitataan juuri tilivelvollisuusarviointien räjähdysmäiseen kasvuun sekä tähän liittyviin hallinnon muutoksiin. Niin kutsutussa auditoinnin yhteiskunnassa (Power 1997) muunlaiset arvioinnin tarkoitukset saattavat joutua toissijaiseen asemaan. Tästä syystä arvioinnin on joissakin puheenvuoroissa väitetty jo tulleen päätepisteeseensä (esim. Krogstrup 2004; Simola ja Rinne 2004).

2.2.5 Arvioinnin poliittisuus

Kaikenlaisella yhteiskunnallisella tiedontuotannolla on poliittisia ulottuvuuksia, mutta niitä on erityisesti sisällytetty arviointiin. Arviointitieto on tarkoitettu välittömästi hyödynnettäväksi päätöksenteossa tai toiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä, joten sen aikaansaaminen ei ole luonteeltaan vain asiantuntijoiden keskinäinen, teknismenetelmällinen asia. Kun vaikuttavuusnäyttöjen tarve jatkuvasti lisääntyy yhteiskuntapolitiikassa, on entistä tarpeellisempaa pohtia arvioinnin poliittisia kysymyksiä.

Arviointiin on aikaa myöten huomattu liittyvän ainakin kolmenlaisia poliittisia ulottuvuuksia. Ensinnäkin arviointien teon yhteydessä tarvitaan toimintapoliittista keskustelua siitä, mihin arvioinneilla pyritään ja miten ne toteutetaan (*evaluation policy*). Toiseksi arviointien tekoon ja toteutusympäristöön sisältyy poliittisia valtasuhteita, jolloin jotkut tahot saattavat hyötyä arvioinneista mutta joidenkin toisten asemaa ne saattavat heikentää (*evaluation politics*). Kolmanneksi arvioinnin poliittisuus kytkeytyy yhteiskunnan syvärakenteen ilmiöihin. Siinä on kyse tavoista, joilla arviointi liitetään ihmisten keskinäisen toiminnan säätelyyn, merkitysten rakentumiseen ja käsityksiin itsestämme (*the political in evaluation*). (Dahler-Larsen 2003.)

3 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN LYHYT JA PITKÄ HISTORIA

3.1 Vaikuttavuuden arviointi ja hyvinvointivaltion ohjauksen muutokset

”Maassamme jo hyvinkin toistasataa vuotta harjoitettu empiirinen sosiaalitutkimus ei ole pääosin ollut puhdasta perustutkimusta. Se on näytellyt samanlaisia rooleja kuin evaluaatio nykyisin. Sama koskee kansantaloustieteen monia mikrotaloudellisia sovelluksia. Tuskin ensimmäistäkään verotuksen, eläketurvan tai valtionosuusjärjestelmien uudistusta on vuosikymmenien saatossa pantu toimeen ilman, että olisi itse asiassa evaluoitu siihenastinen toimintatapa ja olosuhteet.” (Ahonen 2001, 67.)

Tavallisimmin vaikuttavuuden arvioinnin esitetään syntyneen Yhdysvalloissa 1950- ja 1960-luvuilla, kun siellä haluttiin saattaa hyvinvointivaltiota alulle. Koska julkisen vallan puuttuminen markkinoiden ja kansalaisten toimintaan oli arka asia, sitä piti erikseen perustella selvittämällä uudistusten vaikutuksia. Tänä ”arvioinnin kultaisena ajanjaksona” Yhdysvalloissa käynnistettiin useita huomattavan laajoja kokeellisia tai puolikokeellisia yhteiskunnallisten uudistusten ja ohjelmien vaikutuksia arvioivia tutkimushankkeita muun muassa sosiaaliturvan, terveydenhuollon, koulutuksen, asumisen ja verotuksen alueilla. Näistä lähtökohdista arvioinnin arvellaan levinneen muualle maailmaan. (Esim. Vedung 2003, 1–2; Sulkunen 2005, 42.)

Toisaalta väitetään vaikutusten arviointia tehdyn siitä asti, kun on selvitetty väestön elinoloja, taloudellista toimeliaisuutta, toimeentuloa, asumista, koulutusta ja terveydentilaa. Arvioinnin asiantuntija Carol Weiss (1998, 10–11) ulottaa vaikuttavuusarvioinnin historian 1600-luvulle niin kutsutun poliittisen aritmetiikan harjoittamiseen. Suomessa valtiollisen selvitystoiminnan juuret ulottuvat myös 1600-luvulle. Kehittymässä olevan kansallisvaltion yhteiskunnallisiin eheyttämistarpeisiin liittyneitä tutkimuksia ja selvityksiä alettiin tehdä 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa niin kutsuttuna konkreettisenä sosiaalitutkimuksena. Siten arvioinnin piirteitä sisältävää tiedonhankintaa on katsottu tehdyn jo toistasataa vuotta tämän perinteen yhteydessä (Ahonen 1993, 3–8 ja 2001, 67; Mäntysaari ja Rostila 1997, 369). Lisäksi vaikutusten arviointia on katsottu virinneen maassamme suunnitteluajattelun omaksumisen ja kokeellisen tutkimuksen kehittymisen myötä (Purola 1987, 3; Urponen 1987, 57–58; Kääriäinen 1989, 28; Sulkunen 2005, 42).

Suomalaisen arvioinnin muotoutuminen onkin tarkoituksenmukaista liittää hyvinvointivaltion kehitykseen sekä sen ohjauksen ja johtamisjärjestelyjen muutoksiin (Ahonen ym. 2002, 47–48). Erilaisten johtamisoppien kautta tarkasteltuna julkisessa hallinnossa on edetty tavoitejohtamisesta tulosjohtamiseen, siitä vähitellen palvelujohtamiseen, sitten laatujohtamiseen sekä tämän jälkeen strategiseen johtamiseen, tasapainoisen onnistumisstrategian käyttöönottoon sekä tietojohdamiseen (Määttä ja Ojala 1999, 17–20; Vartola 2004, 223–236).

Hyvinvointivaltion laajeneminen ja luottamus kokonaisvaltaisen yhteiskuntasuunnittelun mahdollisuuksiin 1960- ja 1970-luvuilla osuivat samaan ajankohtaan kuin

otettiin käyttöön tavoitejohtaminen (*management by objectives*) julkisessa hallinnossa. Vaikuttavuudesta alettiin puhua maassamme esimerkiksi Yhdysvalloissa kehitetyn suunnittelu-ohjelmointi-budjetointijärjestelmän (PPBS) esittelemisen yhteydessä (Pitkänen 1980, 152–153). Sitä ei tosin meillä otettu sellaisenaan käyttöön. Näinä aikoina toteutunut sosiaali-indikaattoreiden kehittäminen nosti huomion kohteeksi julkisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden (Lumijärvi 1997, 18). Valtion budjetiohjeissa arvioinnin käsite tiedetään mainitun ensi kerran 1980-luvun puolivälissä (Ahonen 1993, 2; Ahonen ym. 2002, 48). Vaikutusten arviointia alettiin tässä vaiheessa toteuttaa myös osana sosiaalisten ongelmien ja uudistusten tieteellistä tutkimusta, josta myös Kansaneläkelaitoksen tutkimustoiminta virisi.

Hyvinvointivaltion laajentuessa lisääntyivät julkisen hallinnon oikeutukseen, aikaansaannoksiin ja vaikuttavuuteen liittyvät muutosvaatimukset. Julkisen hallinnon voimaperäinen uudistaminen käynnistyi meillä pääministeri Holkerin hallituksen ohjelman 30.4.1987 myötä. OECD:n *Public Management* (PUMA) -yhteistyössä syntyneet suositukset vauhdittivat hallinnon uudistuksia ja tulosohjauksen ja -johtamisen käyttöönottoa. Tulosjohtamisen omaksumisen myötä julkinen johtaminen alkoi kehittyä uusmanageristisen johtamisdoktriinin suuntaan. Samalla tarkastelun painopiste alkoi siirtyä entistä selvemmin panoksista aikaansaannoksiin. (Määttä ja Ojala 1999, 17–18.)

Hyvinvointivaltion laajentuminen nosti vähitellen esille kansalaisten näkökulmat sekä hallinnon palvelukyky- ja joustavuusongelmat. Näistä syistä palvelu- ja laatujohtamisesta toivottiin 1980- ja 1990-luvuilla uusia näkökulmia toiminnan kehittämiseen. Laadun kehittämiseen ja varmistamiseen alettiin ottaa käyttöön yritys-elämässä kehitettyjä välineitä, kuten ISO 9000 standardit, laatupalkinnot ja *benchmarking*. (Määttä ja Ojala 1999, 18–19; myös esim. Lumijärvi 1994a; Hölttä ja Savonen 1997; Rajavaara 1997; Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000.) Vaikuttavuuden näkökulma säilyi edelleen mukana kehittämisessä, sillä se ei ole suinkaan poissuljettu laatulähestymistavoista. Laadun ja vaikuttavuuden käsitteiden suhteesta on kuitenkin useita käsityksiä: niitä pidetään toistensa synonyymeinä, vaikuttavuus nähdään osaksi laatua tai toisinpäin (Lumijärvi 1994b, 16).

2000-luvun lähestymistapoja ovat strategisen johtamisen ohella tiedonhallinta ja tietojohdaminen (*knowledge management*) sekä osaamisen ja kompetenssien johtaminen. Osaamisen kehittämistä pidetään tarpeellisena muun muassa tietoyhteiskunnan kehittämisen ja työvoiman ikääntymisen vuoksi. Strateginen johtaminen yhdistyneenä Robert Kaplanin ja David Nortonin (1996) kehittämään *Balanced Scorecard* (BSC) -lähestymistapaan ja siitä julkiselle sektorille muokattuun tuloskorttiin tai tasapainoisen onnistumisen strategiaan on tullut 1990-luvulla laajasti käyttöön. (Ks. Temmes ym. 2001.)

3.2 Arvioinnin vakiintuminen

Markku Harrinvirran, Petri Uusikylän ja Petri Virtasen (1998) tekemän kyselyn perusteella 1990-luvun lopulla arviointitoiminta oli jo vakiintunutta valtionhallinnossa. Arviointeja pidettiin tarpeellisena, ja lähes kaikki hallinnonalat tekivät niitä. Arvioinnin tilaa koskevaan kyselyyn vastanneiden mielestä arvoinnit tukivat hyvin johtamista, kehittämistä, toiminnan tai talouden suunnittelua sekä tulosohjausjärjestelmää. Poliittista päätöksentekoa, talousarvion laadintaa sekä hallinnon valvontaa arviointien nähtiin tukevan vähäisemmin. Selvityksen laatijoiden mukaan valtion arviointitoiminnan ansioita olivat arviointien tason parantuminen, yliopistojen sitoutuminen, käyttäjälähtöisyys, käytännöllisyys, kehittämisspainotus ja avoimuus. Puutteita olivat arviointitoiminnan sattumanvaraisuus, heikko koordinaatio ja institutionalisointi, vähäinen kytkentä päätöksentekoon, puutteellinen arviointitulosten levittäminen, eri hallinnonalojen yhteisten ohjelmien jääminen arviointien ulkopuolelle, arvioinnin ja talousarvioprosessin heikot kytkennät sekä arviointiosaamisen vähäisyys.

Arvioinnin väitetään kuitenkin meillä vakiintuneen kansainvälisesti vertaillen melko myöhään. Jan-Eric Furubo ja Rolf Sandahl (2002) esittävät 21 maan kuvausten perusteella arvioinnin kehittyneen maailmassa sysäyksittäin kolmessa aallossa. Yhdysvallat, Kanada, Saksa, Ruotsi ja Iso-Britannia kuuluvat arvioinnin omaksujina pioneeri-maihin, sillä niihin kehittyi julkisen hallinnon arviointikulttuuri jo 1960- ja 1970-luvuilla. Tanskassa, Hollannissa, Ranskassa ja Sveitsissä arviointi omaksuttiin 1980-luvulla. Sen sijaan Suomessa, Irlannissa, Italiassa, Espanjassa ja Norjassa sekä Euroopan ulkopuolisissa maissa, kuten Aasian maissa, arviointi tuli systemaattiseen käyttöön julkisessa hallinnossa vasta 1990-luvulla. Furubon ja Sandahlin mukaan arvioinnin ensimmäisinä omaksuneissa maissa taustavaikuttimina olivat kansalliset, sisäiset voimat. Sen sijaan maissa, joissa arviointi omaksuttiin myöhemmin, ulkoisten paineiden eli lähinnä ylikansallisten organisaatioiden (Maailmanpankki, OECD ja Euroopan unioni) vaikutus arvioinnin kehittymiselle näyttäisi ratkaisevalta.

Aiemmissä tarkasteluissa Suomen on katsottu kuuluneen arvioinnin toisen aallon omaksujiin: julkisen hallinnon arvioinnin on esitetty kehittyneen meillä 1980-luvulla (Sinkkonen ja Kinnunen 1994, 62–68; Boyle ym. 1999, 1–2). Kyse on siitä, millaisia vakiintumisen kriteerejä asiassa käytetään. Lähdettiin kummasta näkemyksestä tahansa, arvioinnin laajamittainen läpimurto julkisessa hallinnossa on suhteellisen tuore ilmiö.

4 KUUSI SYYTÄ VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN AJANKOHTAISUUTEEN

4.1 Ei yhtä syytä vaan useita tekijöitä

”1980-luvulle tultaessa suunnittelukäsite ja -tiede oli kokenut täydellisen inflaation. Tämä johtuu siitä, että yhteiskunnan kompleksisuus ja hallinnon monimutkaisuus on voimakkaassa ristiriidassa varsin suoraviivaisten suunnitteluperiaatteiden ja käytänteiden kanssa. Hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvien prosessien ja organisaatioiden tutkimiselle on tullut entistä vaativampia haasteita.” (Koskiahho 1990, 162.)

Vaikuttavuuden arvioinnin ajankohtaistumisen taustalla on yhtä aikaa monia asioita, ja arvioinnin kehittämiseen sisältyy monenlaisia pyrkimyksiä. Ne voivat joissakin tilanteissa jopa joutua keskenään kilpailevaan asemaan. Arvioinnissa on aina kyse myös ihmisten motivaatioista. Ne voivat olla sekä ulkoisia että sisäisiä (Kuitunen ja Hyytinen 2004, 14). Ne voivat suuntautua esimerkiksi toiminnan oikeuttamiseen tai sen kyseenalaistamiseen, ulkoisen ja ylhäältä tulevan valvonnan kehittämiseen tai työn itseohjautuvuuden lisäämiseen, työn tehostamiseen tai sisällön kehittämiseen, päätöksentekijöiden, työntekijöiden tai kansalaisten tietotarpeisiin vastaamiseen. Arvioinnissa on kyse tutkijoiden järkeilystä, mutta myös sellaisesta seurannasta ja selvitystyöstä, jonka ei tarvitse täyttää tutkimuksen kriteerejä.

Arvioinnin kehittämisessä näyttää ennen muuta olevan kyse uudenlaisesta yrityksestä ohjata julkista sektoria sekä yhteiskuntapolitiikan harjoittamisen taloudellisten näkökohtien korostamisesta. Seuraavassa esitetään yksilöidymmin kuusi kehitystekijää, jotka ovat voimistuneiden vaikuttavuuden arvioinnin vaateiden taustalla. Tarkastelussa seurataan osin Evert Vedungin (2003) analyysiä arvioinnin läpimurron taustasyistä.

4.2 Radikaali rationalismi ja sen kritiikki

Toisen maailmansodan jälkeen läntisissä yhteiskunnissa uskottiin maailmasta voitavan tehdä ihmisarvoisempi keskitetyn suunnittelun ja kattavien julkisten toimien avulla. Poliitiikan haluttiin perustuvan tieteelliseen järkeen. Tätä ajatussuuntaa, johon arviointi osaksi liittyi, on kutsuttu radikaaliksi rationalismiksi. Siinä painotettiin kokonaisvaltaisuutta, tulevaisuusorientaatiota ja päätöksiä edeltäviä suunnitteluvaiheita. Tärkeää olisi valmistella laajat ja kattavat hyvinvointisitoumukset huolellisesti suunnittelukoneistossa ennen päätösten toimeenpanoa. Tässä näkemyksessä arviointi alettiin nähdä poliittis-hallinnollista päätöksentekoa välittömästi tukevaksi välineeksi. (Vedung 1997 ja 25–33 ja 2003, 9–10.)

Vedung (2003, 11–15) nimittää *julkisten interventtioiden insinöörimalliksi* ajattelutapaa, jossa toimenpidepäätökset muotoillaan ja otetaan käyttöön julkisella sektorilla kahdessa vaiheessa: ensin tehdään kokeiluja, jotka arvioidaan tieteellisesti, ja tämän jälkeen paras ja vaikuttavin toimenpide otetaan laajasti ja pysyvästi käyttöön. Insinöörimallin mukaisessa ihannetapauksessa päätöksentekijät osoittavat, mitä arvioidaan, ja he ovat

myös tulosten keskeisiä hyödyntäjiä. Arviointien tarkoituksena on tuottaa hyvin perusteltua tietoa, jota ideaalitapauksessa käytetään rationaalisesti avuksi poliittis-hallinnollisissa päätöksenteossa.

Tämä malli on melko hallitseva arviointia koskeissa ajattelutavoissa, mutta käytännössä se on osoittautunut heikosti toimivaksi. Sen rinnalle on ryhdytty kehittämään toisenlaisia malleja, joissa tiedon tuottaminen ja hyödyntäminen toteutuvat eri tavoin kuin tässä mallissa oletetaan. Siten arviointi alkoi kehittyä myös vastavirtaan radikaalin rationalismin odotuksille: alettiin kiinnittää enemmän huomiota esimerkiksi asioiden toimeenpanoon, työntekijöiden ratkaisevaan asemaan etuuksien ja palvelujen välittäjänä sekä väliintulojen sivuvaikutuksiin. Tässä mielessä arvioinnin 1990-luvulla tapahtuneessa läpimurrossa on Vedungin mielestä ollut suuressa määrin kyse radikaalin rationalismin lähtökohtien kyseenalaistamisesta.

4.3 Uusi julkisjohtaminen

Hyvinvointivaltio ohjausjärjestelmineen kehittyi Suomessa pitkään byrokraattisen ohjausajattelun, hallintolegalismin ja kameralismin (budjettivalta ja valtiontarkastus) lähtökohdista käsin (Temmes 2000, 148–149). Pentti Meklinin (2002, 13–14) mukaan kameraalisissa käytännöissä julkisen talouden hoito muovautui käytännön ratkaisujen kautta, ei opillisten rakennelmien avulla. Toiseksi kameralismissa keskeisiä ovat olleet valvonta ja menolajiajattelu. Kolmanneksi toimintayksikköjen vastuu on koskenut lähinnä määrärahojen käyttämistä lakien, ohjeiden ja budjettien mukaisesti eikä sitä, mitä on saatu aikaan. Neljänneksi taloutta ja varsinaista toimintaa pidettiin toisistaan erillisinä: talousasioiden nähtiin olevan vain taloushallinnon vastuulla, jonka puolestaan ei tarvinnut välittää varsinaiseen toimintaan liittyvistä näkökohdista.

Tällaisesta hallintoajattelusta meillä on suuntauduttu 1980-luvulta alkaen niin kutsuttuun uuteen julkisjohtamiseen. Tulosjohtamiseen siirtyminen vahvisti tätä kehitystä. Tästä johtamisotteesta puhutaan niin kutsuttuna *new public management* (NPM) -ohjausdoktriinina. Termi viittaa siihen, että huomion kohteena on manageristinen hallinnointi (*management*) eikä niinkään politiikka (*policy*). Uusmanagerismissa painotetaan taloudellisia yllykkeitä, tuotosten ja suoritteiden mittaamista, markkinais-tamista, kilpailuttamista, määräaikaaisia sopimuksia sekä kustannusten leikkauksia. Työntekijöiden suorasta valvonnasta halutaan siirtyä tuloksien kautta tapahtuvaan valvontaan. Kansalaisten asemaa veronmaksajina ja hyvinvointietuuksien kuluttajina korostetaan ja vaaditaan, että julkissektori tuottaa riittäviä vastikkeita veronmaksajien uhrauksille (*value for money*). (Esim. Meklin 2002; Bevir ym. 2003; Lähdesmäki 2003; Salminen 2004.)

Manageristisessa hallinnoinnissa käytetään vaikuttavuuden käsitettä muiden tuloksellisuuskäsitteiden rinnalla. Epävarmaa on kuitenkin, missä määrin siihen tosiasiallisesti sisältyy vaikuttavuuden kehittämisen tai arvioinnin yllykkeitä. Vartolan

(2004, 112) mielestä manageristisessa johtamisessa toimintayksikköjen menestyksen ja tuotosten tavoittelu sivuuttaa helposti vaikuttavuuden.

4.4 Hyvinvointivaltion uudelleenmuotoilu

Arvioinnin ajankohtaistuminen on liitettävissä myös hyvinvointivaltioksi kutsutun toimintakokonaisuuden uudelleenmuotoilun tarpeisiin. Nämä aiheutuvat suurelta osin hyvinvointivaltion kehittämisessä ilmenevien haasteiden ja ongelmien alkuperän muuttumisesta. Aiemmin hyvinvointivaltion hallinnoinnissa kohdattiin lähinnä sisäisiä ongelmia, kuten kustannus- ja rahoituspaineita sekä tehokkuuden ja toimivuuden ongelmia. Sittenmin on hyvinvointivaltion ulkoisten tekijöiden merkitys korostunut. Näitä ovat esimerkiksi talouden globalisaatio, väestön ikääntyminen, muuttoliike sekä yksilöiden elämänkulkujen ja perhe-instituution epävakautuminen. (Esping-Andersen 2002, 2.)

Hyvinvointivaltion kasvun taantumisesta käytetään nimitystä *jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio* (Julkunen 2001). Pysyvän niukkuuden oloissa kansalaisten sosiaaliturvaan kohdistamien odotusten ja tarpeiden sekä niiden tyydyttymismahdollisuuksien välillä on jatkuva tai paheneva ristiriita. Tästä syystä hyvinvointivaltiota kehitetään toisenlaisin välinein kuin kasvun kaudella. Näitä menettelyjä ovat

- markkinalähtöisten ratkaisujen hakeminen yksilöiden ja perheiden ongelmatilanteisiin, yksilön vastuun ja kannustimien merkityksen korostaminen (eli rekommifikaatio)
- julkisten kustannusten hillintä, sosiaaliturvan tason, kattavuuden sekä palvelujen laadun ja saatavuuden rajoittaminen
- hyvinvointivaltiollisten instituutioiden ja organisaatioiden kehitystyö, uusien sosiaalisten innovaatioiden aikaansaaminen. (Ks. Pierson 2001.)

Nämä uudistuspolitiikat ovat lisänneet arviointien tarvetta ja suunnanneet niitä uudenlaisiin kohteisiin. Ajankohtaisia asioita ovat esimerkiksi hyvinvointietuuksien ja -palvelujen kannustinvaikutusten selvittäminen, palvelu- ja etuusjärjestelmien kustannusvaikuttavuus sekä kehittämishankkeiden ja palveluinnovaatioiden aikaansaaminen, toimeenpano ja vaikutukset.

4.5 Yhteiskunnallisen hallinnan muutokset

Vaikuttavuusarvioinnin tarpeiden lisääntyminen voidaan nähdä myös yhteiskunnallisen hallinnan (*governance*) muutosten valossa. Niitä pohditaan nykyisin sekä julkisessa hallinnossa, yrityksissä (*corporate governance*) että tutkimuksen piirissä. Tässä keskustelussa on kyse sekä uudenlaisesta ideologiasta ja kehittämisretoriikasta että aikalaisanalyttisestä tutkimuksesta (Rose 2000, 16–20). Hallinnan ideologinen,

normatiivinen ulottuvuus ilmenee sellaisten oppirakennelmien muotoiluna, joilla tavoitellaan hyvää julkista hallintoa tai asioiden hallintaa. Näihin pyrkimyksiin sisältyy myös arviointi. Hyvän hallinnan aktiivisia suosittajia ovat ylikansalliset organisaatiot. (Merrien 1998; Governance in the 21st Century 2001; European Governance 2002.)

Hyvinvointivaltiollinen hallinta ei puhuttaisi niin paljon, ellei sen nähtäisi olevan muuttumassa tai jopa uhanalaisena. Hallitsemattomuuden uhkia sisältyy jo hallinnan määrittelyihin: hallinta ymmärretään esimerkiksi kyvyksi pitää asioita pitkällä aikavälillä jonkinlaisessa järjestyksessä niin, ettei mikä tahansa ole mahdollista eivätkä tapahtumat ryöstäydy toimijoiden käsistä (Pekonen 1995, 1–2), pitkän aikavälin sopimukseksi, joka varmistaa yhteiselämän jatkumisen ja instituutioiden säilymisen (Tiihonen 2001, 5 ja 31) tai uudenlaiseksi tilanteeksi, jossa valtio ei enää yksipuolisesti ja ylhäältä alaspäin voi ohjata yhteiskuntaa (Julkunen 2001). Tärkeimpänä hallinnan muutoksena on pidetty palkkatyöhön perustuvan kansallisen hyvinvointivaltion murenemista ja valtion tehtävien tyhjentymistä talouden globalisaation seurauksena (esim. Merrien 1998). Hallinnan käsitettä on jäsennelty myös seuraavasti (Stoker 1988, 18–26):

- Hallinnan käsite ei viittaa vain valtioon tai julkiseen valtaan vaan myös muihin instituutioihin ja toimijoihin.
- Se korostaa yhteiskuntapoliittisten ja -taloudellisten kysymysten hoidon epäselviä, muuttuneita rajoja ja vastuita. Valtio on hellittänyt joistakin aiemmista hyvinvointitehtävistään, ja sen vastuita halutaan siirtää kolmannelle sektorille, yrityksille ja kansalaisille. Kansalaisilla nähdään olevan sekä oikeuksia että velvollisuuksia.
- Se painottaa valtariippuvuuksia ja vuorovaikutusta eri instituutioiden ja organisaatioiden kesken. Niiden tulee osata neuvotella yhteisistä päämääristä, jakaa keskenään voimavaroja ja sopia pelisäännöistä. Hallinta edellyttää kumppanuuksia ja sosiaalisia verkostoja. Siinä on kyse uusien sääntöjen muokkaamisesta eikä vain toimimisesta vakiintuneiden sääntöjen mukaan.
- Se korostaa toimijaverkostojen itseohjautuvuutta. Organisaatioiden tulee osata rakentaa toiminta-areenoita, joissa neuvottelut yhteisistä päämääristä sekä voimavarojen vaihtamisesta tapahtuvat. Näillä areenoille siirtyvä yhteishallinta tulee vaihtoehdoksi perinteiselle hallinnolle. Tällaisen itse-ohjautuvuuden ongelmana on tilivelvollisuuden toteutuminen.
- Se korostaa kyvykkyyttä saada asiat tehdyksi. Tämä kyky ei perustu valtion ohjausvaltaan vaan uudensuuntaamiseen, usein tiedollisiin hallinnan välineisiin. Valtion ja julkisen sektorin tehtävänä on toimia mahdollistajana, katalysaattorina ja tilaajana.

Ohjelmajohtaminen valtioneuvoston työskentelyssä sekä Euroopan unionin rakennerahastojen toimeenpano ovat oloissamme esimerkkejä uudensuuntaamisesta hallinnasta.

Ohjelmajohtamisen ytimenä ovat hallitusohjelmaan kirjatut politiikkaohjelmat. Niitä on nykyisellään neljä: tietoyhteiskuntaohjelma, työllisyysohjelma, yrittäjyyden politiikkaohjelma sekä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Niiden avulla tavoitellaan yhteiskuntapoliittisten painopisteiden aikaansaamista ja mahdollisuuksia puuttua tärkeisiin kysymyksiin. (Ks. Kekkonen 2001; Pääministeri Matti Vanhasen ... 24.6.2003; Ohjelmajohtaminen uudistaa hallituksen ... 2002).

Yhteiskuntapolitiikan ohjelmallistuminen koskettaa julkisia organisaatioita johdosta suoritusportaaseen, ja se kasvattaa hallinnonalojen horisontaalisen yhteistyön tarpeita. Uudenlaista hallinta-ajattelua sisältyy esimerkiksi työllisyyden ja työttömyyden hallintayrityksiin, joissa Kela on yhtenä osapuolena mukana. Esimerkiksi ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvitykset edellyttivät uudenlaista yhteishallinnointia ja Kelan, työhallinnon, kuntien terveystoimen ja kuntoutuslaitosten kiinteää yhteistyötä. Kuntouttavan työtoiminnan sekä työvoiman palvelukeskusten toteutuksessa on myös kyse tällaisesta yhteishallinnasta.

Ohjelmallisessa hallinnassa on mahdollista myös epäonnistua. Tällaista tilannetta voidaan kuvata käsiteparin hallinnan epäonnistuminen (*governance failure*) avulla. Aiemminhan puhuttiin joko markkinoiden epäonnistumisesta (*market failure*) tai valtion epäonnistumisesta (*state failure*). Monien toimijoiden toteuttamassa yhteishallinnassa epäonnistumisten syitä tai vastuunkantajia on kuitenkin vaivalloista jäljittää. (Stoker 1998, 24–25.) Tämän vuoksi hallinnoinnissa esitetään toiveita toimenpidekokonaisuuksien tavoitteiden huolellisesta määrittelystä sekä niiden tulosten ja vaikutusten arvioinnista. Esimerkiksi valtion keskushallinnon uudistamisessa on haluttu hallitusohjelman tavoiteasettelun perustuvan selkeille vaikuttavuustavoitteille. Ne kertoisivat, mihin kansalaisia ja yhteisöjä koskeviin konkreettisiin muutoksiin tähdätään, ja millaisiksi otaksutaan toimenpiteiden hyödyt yhteiskunnan kannalta. (Ohjelmajohtaminen uudistaa hallituksen ... 2002; Vrt. Kohti julkisten palvelujen ... 2001; Virtanen 2001.)

4.6 Kansalaisläheisyys ja -osallisuus

Edustuksellinen demokratia muodostuu päämies–tuottaja-suhteista. Sen toteutumismahdollisuuksia kohtaan esitetään usein epäilyjä. Huolta kannetaan kansalaisten välinpitämättömyydestä politiikkaa kohtaan sekä tavallisten ihmisten ja päätöksentekijöiden tavoitteiden ja lähtökohtien irtaantumisesta toisistaan. Toisaalta halutaan huolehtia siitä, etteivät julkiset palvelulaitokset etäännyisi päämiestensä eli kansalaisten tai päätöksentekijöiden odotuksista ja tarpeista. Palvelujen tuottajien pelätään saavan siinä määrin liikkumavaraa, että he voivat pettää päämiehensä.

Vedungin mukaan arvioinnista toivotaan ratkaisua tällaisiin demokratiavajeisiin, ja se on alkanut täydentää entisiä hallinnon tarkastusinstituutioita, kuten tilintarkastusta ja hallintotuomioistuimia. Arvointien täydentävä tehtävä ilmenee monin tavoin.

Julkisten organisaatioiden toimintaa halutaan kehittää kansalaisläheiseksi. Niiden tulosten valvontaa halutaan toteuttaa entistä selvemmin kansalaisten ja päätöksentekijöiden tavoitteiden suuntaisesti. Palveluntuottajilta vaaditaan itsearviointeja ja ulkoisia arviointoja. Sidosryhmäarviointeihin otetaan mukaan kaikki asianosaiset toimijaryhmät. (Vedung 2003, 23–25.)

Lisäksi arviointi liitetään *osallistavan demokratian* ja *deliberatiivisen demokratian* (eräänlaisen keskusteleavan kansanvallan) kehittämispyrkimyksiin. Kansalaisten osallistumista ja osallisuutta kehittäviä palvelukokeiluja on tehty runsaasti esimerkiksi kunnissa. Kansanvaltaisuuden kehittäminen julkisessa hallinnossa on saanut aikaan tilauksen uudennaisille arviointiotteille: se on luonut tarvetta muun muassa toimintatutkimuksellisille, osallistaville, dialogisille ja yhteistoiminnallisille menettelyille. (Ks. Ahonen 1999; Vedung 2004, 33–36.) Samalla osa arviointitoiminnasta on alkanut kehittyä asiantuntijavaltaisesta kansalaislähtöiseksi tiedonmuodostukseksi. Odotusten muuttumista ilmentää esimerkiksi se, että 1980-luvulla julkisten palvelujen arvioinnin pelättiin vahvistavan teknokraattista asiantuntijavaltaa ja vaarantavan demokratiaa (Urponen 1987, 61–67), mutta nyttemmin arviointi esitetään usein kansalaisyhteiskunnan toimivuuden ja demokratian mahdollistajana (Arviointi sosiaalipalveluissa 2001; Kohti julkisten palvelujen ... 2001).

4.7 Työn uudistaminen ja työntekijöiden osaamisen kehittäminen

Arviointia pidetään myös työelämän, työn ja palveluprosessien uudistamisvälineenä sekä työntekijöiden osaamisen kehittämisvälineenä. Kun julkisella sektorilla on eri aikoina oltu huolestuneita mahdollisesti uhkaavasta työvoimapulasta, työntekijöiden mahdollisuuksia osallistua erilaisiin kehitys-, arviointi- ja tutkimusprojekteihin on alettu pitää houkuttelu- ja kilpailuvalttina, johon vedoten julkisen sektorin organisaatiot voivat saada osaavaa ja työhönsä sitoutunutta työvoimaa.

Osallistavia ja toimintatutkimuksellisia arviointiotteita alettiin aluksi kokeilla juuri työelämän kehittämisessä. Itsearviointia on viime vuosina hyödynnetty esimerkiksi Kansallisen työelämän kehittämisohjelman projekteissa (Ramstad 2001).

Lisäksi valtion normiohjauksen vähentyessä suhteessa kuntiin on tarvittu uudennaisia informaatio-ohjauksen välineitä. Siten kunnissa yleistyivät 1980-luvun lopulta alkaen erilaiset yhteisölliset kehittämis- ja arviointiprojektit, joissa työntekijät omaa työtään kehittämällä ja arvioimalla hakevat uudennaista mielekkyyttä palvelutoimintaan ja kehittävät uusia, asiakkaiden ja työntekijöiden tarpeisiin aiempaa paremmin soveltuvia palvelumuotoja ja työvälineitä. Tällaisia hankkeita ja kokeiluja käynnistettiin alunperin kritiikkinä ja täydentäjiksi sellaisille lähestymistavoille, joissa työn kehittäminen nähdään mahdolliseksi vain ulkoa tai ylhäältä käsin ohjatusti.

4.8 Koonnos

Arvioinnin läpimurtoon julkisella sektorilla ovat vaikuttaneet monet kehitysuonteet. Niiden yksittäistä painoarvoa on vaikea määrittää. Arviointia ja sen osana vaikuttavuuden arviointia on katsottu tarvittavan ainakin seuraaviin asioihin:

- poliittis-hallinnollisen päätöksenteon tueksi
- tulosohjauksen ja -johtamisen välineeksi
- hyvinvointivaltion uudelleenmuotoilun tueksi
- yhteishallinnallisten ohjelmien ja hankkeiden vaikutusten selvittämiseksi
- kansalaisläheisyyden ja -osallisuuden kehittämiseksi
- työn ja palvelutoiminnan uudistamiseksi sekä työntekijöiden osaamisen kehittämiseksi.

Arvioinnin tarpeiden moninaisuus merkitsee Kelassakin sitä, että toteutettaviin arviointeihin kohdistuu odotuksia ja tarpeita yhtä aikaa useista suunnista, sekä organisaation sisältä että ulkopuolelta. Yksi arviointiväline ei sovellu kaikkiin tarkoituksiin, vaan esimerkiksi tulosohjaus ja hallintokuntien yhteisesti toteuttamat ohjelmat edellyttävät erilaista arviointia. Tulosohjaus ja kansalaisläheisyys eivät välttämättä ole keskenään ristiriidassa, mutta niihin liittyvät arviointivaateet saattavat olla erilaisia. Tästä syystä tarvittaisiin mahdollisimman kokonaisvaltainen käsitys siitä, millaiset arvoinnit kulloinkin palvelevat mitäkin tarkoitusta.

5 LÄHESTYMISTAPOJA VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTIIN

5.1 Vaikuttavuuden arvioinnin haasteita

”Vaikuttavuuden arvioinnissa siis periaatteessa myönnetään, että vaikutuksia voidaan mitata. Samalla siinä kuitenkin vaaditaan, että käytetään vain realistisia tavoitteita sekä arviointikriteerejä, jotka ovat perusteltuja suhteessa kyseiseen interventioon tai tilanteeseen.” (Dahler-Larsen 2005, 9.)

Ei ole olemassa yhtä vaikuttavuuden arvioinnin ideaa vaan useita erilaisia tapoja järkeillä vaikutuksia. Siten vaikuttavuuden arviointia ei voida kuvata yhdellä määrittelyllä. Parhaatkin jäsentelyt onnistuvat kuvaamaan vain joitakin arvioinnin tilanteita. Jo yksinomaan vaikutusten käsitteeseen sisältyy moniselitteisyyttä. Pentti Meklin (2001, 108–110) on havainnollistanut vaikutusten moninaisuutta luettelomalla erilaisia vaikutusten tyyppejä. Näitä ovat esimerkiksi

- *Asiakasvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset*
Toimenpiteiden vaikutukset kohdentuvat eri alueille ja säteilevät eri laajuisesti. Siten voidaan erottaa välittömästi asiakkaaseen, kansalaiseen tai kuntalaiseen kohdistuvat vaikutukset sekä laajemmin yhteiskuntaan liittyvät vaikutukset.
- *Määrälliset ja laadulliset vaikutukset*
Tämä ero on nähty tärkeäksi palveluissa: palvelu voi olla määrällisesti riittävä, mutta laadullisesti heikko.
- *Subjektiiiviset ja objektiiviset vaikutukset*
Asiakas kuvaa subjektiiivisen, omaan kokemukseensa perustuvan näkemyksen, mutta samaa palvelua voidaan katsoa myös puolueettomammasta, objektiivisesta näkökulmasta.
- *Lyhyt- ja pitkäkestoiset vaikutukset*
Osa vaikutuksista on lyhytaikaisia ja välittömiä, osa pitkäaikaisia. Palvelut ja etuudet voidaan nähdä investointeina, joiden elinkaari voi olla pitkä. Päätoksenteon ja budjetoinnin ongelma on se, että kustannukset syntyvät ensin ja hyödyt ilmenevät ehkä vasta tulevana vuosina.
- *Ulkoisvaikutukset*
Kyse on vaikutuksista, jotka lähinnä pitkällä aikavälillä näkyvät muualla kuin siellä, mihin voimavarat on kohdennettu. Ne voivat ilmetä esimerkiksi toisen hallintosektorin toimialueella.
- *Myönteiset ja kielteiset vaikutukset*
Tärkeää olisi sekä myönteisten että kielteisten vaikutusten tunnistaminen ja näiden huomioon ottaminen.

– *Odotetut ja odottamattomat vaikutukset*

Usein odotetaan myönteisiä vaikutuksia, mutta osa vaikutuksista saattaa olla odottamattomia ja kielteisiä.

Ei ole juuri pohdittu sitä, mikä ero on siinä, jos puhutaan vaikutuksista tai vaikuttavuudesta. Käsitteiden ero saattaisi olla esimerkiksi se, että vaikuttavuus on teleologinen käsite: se viittaa paitsi selvittelyn kohteeseen myös päämäärään, jota tavoitellaan. Vaikuttavuuden käsitteen käytön lisääntyessä yhteiskuntapolitiikan ja julkisten palvelujen yhteiskunnalle edulliset vaikutukset on alettu ymmärtää yhä tavallisemmin päämäärän luonteisiksi asioiksi.

Kelan toiminnan alueella vaikuttavuuden arviointiin voidaan liittää ainakin neljä perushaastetta. Ensinnäkin vaikuttavuuden arviointia on kehitetty kaikkein innokkaimmin sellaisten hyvinvointipalvelujen alueella, jotka ovat luonteeltaan vuorovaikutuksellisia ja yksilöllisiä. Siten vaikuttavuustiedon haasteita on jäsennetty runsaasti esimerkiksi yleisen hallinnon, koulutuksen ja tiedepolitiikan, ympäristövaikutusten, sosiaali- ja terveystalouden, työvoimapolitiikan sekä kuntoutuspalvelujen alueilla.² Tosin myös uudet yritykset kehittää kansallisia ja kansainvälisiä, yhteiskunnan tilaa kuvaavia indikaattoreita sivuavat vaikuttavuuden arviointia: indikaattorit ovat läheistä sukua tulosjohtamiselle, arvioivalle toiminta- ja tutkimusotteelle sekä parhaiden käytäntöjen etsimiselle (Sauli ja Simpura 2004, 4; vrt. Ylöstalo 2005, 113–118).

Suurin osa Kelan etuuksista koostuu enemmän tai vähemmän universaaleista, standardoiduista toimeentuloturvan muodoista. Vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta rahallinen korvaus tai tulonsiirto on asiakkaille välitettävänä etuutena erilainen kuin palvelu. Palveluissa asiakkaiden ja työntekijöiden vuorovaikutus on sinänsä palvelutuote, jonka sisältöön kumpikin osapuoli voi jonkin verran vaikuttaa. Terapiamenetelmiä on lukuisia, kuntoutusohjelmia voidaan toteuttaa eri tavoin, vanhus-tenhuoltoa voidaan järjestää erilaisin palveluyhdistelmin, opetusmenetelmissä riittää vaihtoehtoja, ja sosiaalityötä voidaan tehdä monenlaisin menetelmin. Koska palvelu pyritään tarjoamaan kullekin asiakkaalle mahdollisimman yksilöllisesti, aprikointi sen vaikutuksista käynnistyy miltei itsestään jokaisessa asiakaskohtaamisessa. Kelan asiakaspalvelussa vuorovaikutus on tärkeää, mutta palvelutilanteet eivät ole itsessään väliintuloja, joiden vaikutuksia tulisi mieleen selvittää. Toiminnan ydin on etuuksissa, jotka asiakkaalle välitetään. Ne ovat lakeihin, asetuksiin ja ohjeisiin perustuen standardoituja, joten niiden sisältöön eivät työntekijä tai asiakas voi suoraan vaikuttaa.

Näin ollen toimeentuloturvan vaikutuksia on tarkasteltu yleensä toisella tavalla kuin palvelujen vaikuttavuutta: on selvitetty esimerkiksi taloustieteellisin lähestymistavoin

² Kotimaisten artikkeleiden tietokannasta (ARTO) 24.1.2005 tehty tietohaku asiasanalla ”vaikuttavuus” tuotti 242 hakutulosta. Näistä 112 käsittelee koulutuksen tai tiedepolitiikan vaikuttavuutta, 67 terveyteen, ravitsemukseen tai liikuntakäyttämiseen liittyviä interventioita, 18 kuntoutuksen vaikuttavuutta, 11 työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta, 4 sosiaalityön vaikuttavuutta sekä 30 jonkin muun asian vaikuttavuutta tai ne olivat yleisartikkeleita temasta. Haku ei tuottanut ainuttakaan toimeentuloturvaan tai sosiaalivakuutukseen liittyvää tulosta.

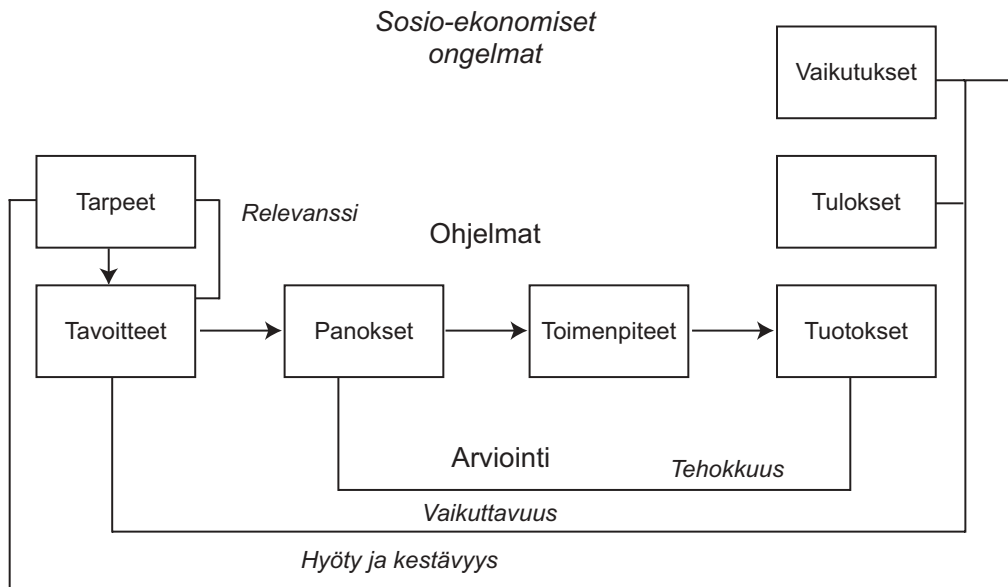
tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutuksia (*distributional outcomes* tai *distributional consequences*) tai kannustinvaikutuksia yhteiskunnassa (esim. Hakola 2002; Kautto ym. 2002; Laine 2004; Nelson 2004, 379). On epävarmaa, missä määrin palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin ideat ovat hyödynnettävissä sosiaalivakuutuksen ja toimeentuloturvan arvioinnissa.

Toiseksi vaikuttavuuden arviointia mutkistaa syy-seuraussuhteiden monimutkaisuus sosiaalipolitiikassa. Vaikuttavuudessa on kyse siitä, että saavutetut tulokset ovat tehtyjen toimenpiteiden seurausta. Kausaalisuhteita ei voi nähdä suoraan havainnoimalla. (Dahler-Larsen 2005, 7–8 ja 10–18.) Vaikuttavuuden selvittäminen edellyttää sen alueen kirkastamista, johon toiminnalla, kuten Kelan etuustoiminnalla, on mahdollista vaikuttaa. Esimerkiksi toimihenkilöt ja asiakkaat eivät voi välittömästi vaikuttaa etuuksien määräytymiseen ja suuruuteen. Silti asiakaspalvelua voidaan organisoida lukuisin tavoin, työntekijät voivat eri tavoin huolehtia asiakkaiden neuvonnasta ja ohjauksesta, toimistoarkkitehtuuria voidaan rakentaa monella tavalla, ja erilaiset ratkaisut voivat olla eri lailla hyödyksi eri asiakasryhmille. Lisäksi Kela voi pitkällä aikavälillä asiantuntijaroolinsa kautta vaikuttaa etuusjärjestelmien kehittymiseen sekä etuuksien sisältöön ja kohdentumiseen. Tämä edellyttää sitä, että havainnot etuuksien ongelmista välittyvät asiakaspalvelusta asiantuntijatyyöhön ja päätöksentekoon.

Sosiaaliturvan tulonsiirtovaikutuksia käsittelevissä tarkasteluissa ei ole kuitenkaan pidetty mahdollisena erottaa teoreettisesti tai empiirisesti tiettyjen instituutioiden, etuusjärjestelmien tai etuuksien merkitystä näiden vaikutusten aikaansaamisessa (Nelson 2004, 379). Vastaavasti sellaisissa tilanteissa, joissa kausaalisuudesta ei tiedetä eikä ole edellytyksiä puhua vaikutuksista, tyydytään palvelujen arvioinnissa joskus käyttämään vaikkapa hyödyn, merkityksen tai relevanssin käsitteitä (Kääriäinen 1989, 15–16).

Kolmanneksi vaikuttavuuden arviointi edellyttää, että ymmärretään eri tuloksellisuusnäkökulmat ja kyetään erottamaan tuotokset tai suoritteet (*outputs*) sekä toiminnan vaikutukset tai lopputulokset (*outcomes*) toisistaan. Tuotoksista saadaan yleensä tietoa yksinkertaisesti ja nopeasti organisaation tietojärjestelmiin tukeutuen. Kuvion 1 mukaisesti vaikuttavuudessa on tavallisen määritelmän mukaan kyse toiminnan päämäärien tai tavoitteiden sekä aikaansaatuisten vaikutusten suhteesta. Sen arvioimiseksi eivät hallinnon sisäiset tietojärjestelmät ja lyhyt aikajänne tavanomaisesti riitä. Sen sijaan tarvitaan tietoa organisaation ulkopuolisesta yhteiskunnasta sekä etuuksien tai palvelujen käyttäjien tilanteesta. Usein tämä tieto on aiheellista hankkia vasta tuntevan aikaviiveen jälkeen. Vaikuttavuustiedon hankaluus on se, että monet uudistusten, toimintojen, palvelujen ja etuuksien vaikutukset saattavat ilmetä vasta pitkien aikojen päästä.

Neljänneksi vaikuttavuuden arviointi on hyödyllistä vasta, kun hankittu tieto palvelee toiminnan kehittämistä. Ei ole mitenkään itsestään selvää, että vaivalla aikaansaattua vaikuttavuustietoa osataan käyttää organisaatiossa hyödyksi. Social Development

Kuvio 1. Tuloksellisuuden näkökulmat (Harrinvirta ym. 1998, 29).

Canada -sosiaaliturvalaitoksen vaikuttavuutta tarkastellut Susan Scotti (2004) on ehdottanut tästä syystä tarkastelunäkökulman vaihtamista vaikuttavuuden mittaamisesta sen kehittämiseen. Hän jäsentää tuloksellisuuden muotoutumista sosiaalivakuutuslaitoksen toiminnassa eräänlaisen tuloksetjun avulla. Mitä alemmaksi tuloksetjussa edetään, sen enemmän lähestytään vaikuttavuutta, mutta sitä vaikeammaksi ja ehkä jopa tarpeettomammaksi käy arviointi. Välittömät vaikutukset (*immediate outcomes*) ovat toiminnan vaikutuspiirissä ja helposti mitattavia. Sosiaalivakuutuslaitos osallistuu toiminnallaan myös välitason vaikutusten (*intermediate outcomes*) aikaansaamiseen, ja nekin ovat usein arvioitavissa. Viime-sijaisten vaikutusten (*ultimate outcomes*) arviointi on kaikkein pulmallisinta, koska ne ovat varsin vähäisesti laitoksen omassa vaikutuspiirissä. (Vrt. Pollitt ja Bouchaert 2000, 13; Harrinvirta ym. 1998, 29; Tulosohjauksen terävöittäminen 2003, 23.)

Scottin esittämään tuloksetjuun pohjautuen seuraavassa havainnollistetaan sitä, miten voitaisiin kehittää asiakaslähtöisesti Kelan yhden etuuden eli tässä tapauksessa eläkkeensaajien hoitotuen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden kehittämisen tuloksetju on laadittu Suomen Lääkärilehdessä julkaistun Ulla Salmelaisen, Sari Stenholmin ja Sari Kehusmaan (2005) artikkelin ”Ongelmia eläkkeensaajan hoitotuen tiedonkulussa” pohjalta. Artikkelin taustalla oli tutkimuslöydös: ikääntyneiden kuntoutuksen vaikuttavuustutkimuksessa havaittiin joka kymmenennen vanhuksen jääneen tiedon puutteen vuoksi vaille hoitotukea, vaikka he täyttivät tuen saamisen kriteerit.

Taulukko 1. Eläkkeensaajien hoitotukea koskevan tiedotuksen ja yhteistyön parantaminen ja vaikutusten tasot.

<i>Toiminnot (activities)</i> Mitä olemme tekemässä saadaksemme aikaan meiltä odotetut vaikutukset?	Eläkkeensaajien hoitotukea koskevan tiedotuksen tehostaminen Yhteistyön kehittäminen sosiaali- ja terveystoimen ammattihenkilöstön kanssa
<i>Tuotokset (outputs)</i> Mitkä asiat osoittavat, että olemme tehneet tämän?	Etuustiedotus ja lisäkoulutus lääkäreille ja muille yhteistyökumppaneille Asiakasneuvonnan tehostaminen Hoitotukihakemusten puutteiden parantaminen Hoitotukipäätös vanhuksen hoito- ja palvelusuunnitelmaan Yhteistyöneuvottelut Toimintakyvyn arvioinnin kehittäminen Lehtikirjoitukset
<i>Vaikutukset (outcomes)</i> Mitä tapahtuu tekemistemme seurauksena ja miksi?	
<i>Välittömät vaikutukset</i> (immediate) Asiat, joita voimme hallita	Vanhusten, omaisten ja ammattihenkilöstön tietämys etuuden hakemisesta ja myöntämisperusteista lisääntyy
<i>Välitason vaikutukset</i> (intermediate) Asiat, joihin vaikutamme	Hoitotuen tarpeet tulevat esille, ja kaikki tukeen oikeutetut vanhukset tulevat sen piiriin
<i>Viimesijaiset vaikutukset</i> (ultimate) Asiat, joihin annamme panoksemme	Vanhukset voivat asua kotonaan mahdollisimman pitkään Vanhukset pystyvät käyttämään tarvitsemiaan palveluja Vanhusten ja omaisten toimeentulo ja elämänlaatu kohentuvat
<i>Viimesijaiset yhteiskunnalliset vaikutukset</i>	Hyvä vanhuus mahdollistuu Säästetään vanhustenhuollon kustannuksissa

Tästä syystä artikkelin kirjoittajat suosittivat toimenpiteitä etuuden käytön lisäämiseksi. Niihin kuuluivat muun muassa tiedotus sekä yhteistyön kehittäminen. Tutkijoiden ehdottamista toimenpiteistä seuraava vaikutusketju näyttäisi taulukon 1 mukaiselta. Mitä alemmaksi taulukossa edetään, sitä epävarmempia taustaoletuksia tehdään vaikutuksista ja sitä vaikeammaksi käy arviointi. Toiminnan kehittämiseksi saattaa kuitenkin hyvin riittää se, että vaikutuksista hankitaan tietoa vain välittömiin tai välitason vaikutuksiin asti.

Toisaalta saman etuuden alikäyttöä voitaisiin ratkoa myös muilla tavoilla. Tutkijoiden ehdotusten lisäksi on esitetty eläkkeensaajien hoitotuen palauttamista ikäsidonnaiseksi. Tällöin eläkkeensaaja saisi tuen ilman erityistä hakemusta esimerkiksi 80 vuotta täytettyään. Tällöin tuen käyttämättömyyttä ei esiintyisi etuuteen oikeutetun vanhusväestön keskuudessa. Kelan etuustoiminnassa vaikuttavuutta voidaan siis kehittää yhtäältä työtä järjeistämällä, mutta toisaalta joissakin tilanteissa lainsäädäntömuutoksia perustelemalla. Kun vaikuttavuus ajatellaan tällä tavoin toiminta-alueeksi, johon voidaan vaikuttaa, huomataan, että vaikuttavuutta tarkkailevat ja kehittävät kaikki Kelassa työskentelevät sekä myös asiakkaat ja yhteistyötahot.

5.2 Viisi vaikutusten arviointitapaa

Jos vaikuttavuuden arviointia yrittäisi kuvata mahdollisimman kattavasti tavallisimmat arviointitilanteet siihen sisällyttäen, määritelmä voisi näyttää seuraavanlaiselta:

Määritellään jonkin instituution, yhteiskunnallisen ohjelman, intervention, hankkeen, palvelun tai etuuden

arvo soveltuvien ja erikseen sovittavien vaikuttavuuskriteerein

mahdollisimman luotettavilla ja systemaattisilla (tieteellisillä tai ei-tieteellisillä) menettelyillä

jotta tätä tietoa voitaisiin hyödyntää toiminnan ohjauksessa, kehittämisessä ja poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa.

Määritelmästä ilmenee vaikuttavuuden järkeilyn moninaisuus. Vaikutusten arviointi voi kohdentua monenlaisiin asioihin, kuten kokonaisiin instituutioihin, yhteiskunnallisiin ohjelmakokonaisuuksiin, hankkeisiin, interventioihin, palveluihin tai etuuksiin. Toiseksi vaikuttavuuden arviointi sisältää arvottamista, ja sitä varten tarvitaan esimerkiksi lainsäädäntöön perustuvia tai jollain muulla tavalla sovittuja vaikuttavuuskriteerejä. Kolmanneksi vaikuttavuuden arviointia tehdään systemaattisesti, jolloin vähemmän ratkaisevaa on se, ovatko tiedonhankinnan menetelmät

tieteellisiä tai ei-tieteellisiä. Neljänneksi vaikuttavuuden arvioinnin käyttötarkoitukset suuntaavat tapoja jäsentää ja selvittää vaikutuksia.

Voidaan kuitenkin hahmottaa joitakin yleisiä lähestymistapoja vaikutusten arviointiin. Niiden jäljille päästään tarkastelemalla tavallisimpia vaikuttavuuskysymyksiä. Ismo Lumijärvi (1999, 18) mainitsee seuraavia kysymyksenasetteluita:

- Missä määrin toteutuneet vaikutukset vastaavat tavoiteltuja vaikutuksia?
- Missä määrin toteutuneet vaikutukset vastaavat asiakkaiden tarpeita?
- Kuinka monen asiakkaan tilanteessa päästään tavoiteltuihin vaikutuksiin?
- Missä määrin panosten ja vaikutusten toteutunut suhde vastaa ennakoitua panosten ja vaikutusten suhdetta?

Peter Dahler-Larsenin (2005, 7) mielestä vaikuttavuuden arvioinnin peruskysymys kuuluu seuraavasti:

- Mikä vaikuttaa mihinkin, miten, milloin ja millä edellytyksellä?

Nämä kaikki kysymykset ovat tarpeellisia, mutta ne sisältävät toisistaan poikkeavia ideoita vaikuttavuudesta. Niihin vastaaminen edellyttää siten erilaisia arviointiotteita. Meklinin (2001, 107) mielestä vaikuttavuutta tarkastellaan tavallisimmin kolmella tavalla eli 1) tavoitteiden saavuttamisen asteena, 2) kykynä saada aikaan haluttuja vaikutuksia sekä 3) joidenkin uhrausten tai toimenpiteiden seurauksina. Tässä kuvataan näitä tapoja täydentäen Meklinin näkemystä lisäyksellä, että vaikuttavuutta voidaan selvittää myös 4) tarvelähtöisesti sekä 5) tarkastelemalla vaikutusten mekanismeja.

5.2.1 Vaikuttavuus tavoitteiden saavuttamisena

Tavoitelähtöisessä vaikuttavuuden arvioinnissa selvitetään sitä, miten hyvin toiminnalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Tavoitteiden saavuttamisen aste on toiminnan hyvyyden tai onnistuneisuuden kriteeri. Taustalla on rationaalisen päätöksenteon malli: suunnittele ensin ja tee sitten. Tavoitelähtöinen arviointi on ollut julkisessa hallinnossa tavallisin lähtölähtökohta. Sitä alettiin kehittää 1960-luvulla, jolloin se vastasi aikakauden keskitetyn suunnitteluohjauksen tapaa. (Sinkkonen ja Kinnunen 1994, 82–83.)

Meklin (2001, 112–113) erottaa toisistaan tavoitteista lähtevän ja päämääristä lähtevän vaikuttavuuden arvioinnin. Tavoitelähtöinen arviointi on usein yksityiskohtaista ja tarkkoihin tunnuslukuihin perustuvaa. Päämäärälähtöisessä arvioinnissa selvitetään hieman väljemmin sitä, edetäänkö joissakin asioissa toivottujen päämäärien suuntaan. Esimerkiksi organisaation toiminta-ajatus voi olla tällaisen päämäärälähtöisen vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana. Lumijärven (1994b, 13) mukaan toiminta-ajatus

määrittää arvioinnin perussuunnan, mahdollisuudet ja kohde-alueet, mutta se ei ratkaise yksityiskohtaisia tapoja, joilla vaikuttavuuden arviointia tehdään.

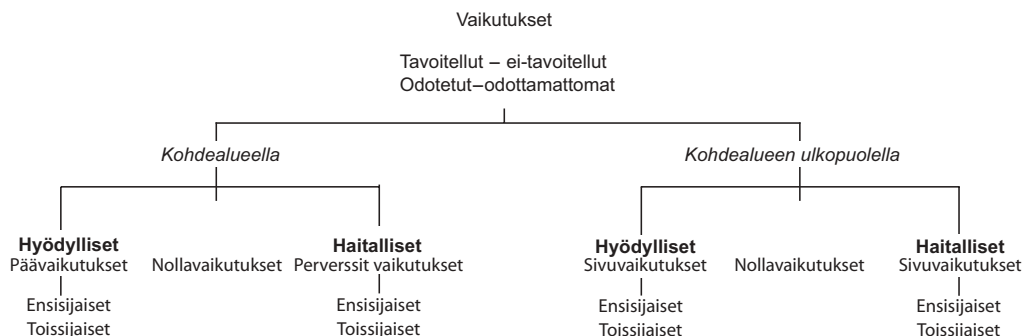
Tavoitelähtöisen vaikuttavuuden arvioinnin etuja ovat selkeys, täsmällisyys, konkreettisuus, yksinkertaisuus ja ymmärrettävyys. Tavoitemalli soveltuu silloin, kun toiminnan päämäärät ovat selkeät ja mitattavia, ja kaikki asianosaiset ovat niistä yhtä mieltä. (Sinkkonen, Kinnunen 1994, 83–84.) Meklinin (2001, 99–100) mukaan onnistuneita tavoitteita ovat sellaiset, jotka ovat 1) mitattavia, 2) yksiselitteisiä ja ymmärrettäviä, 3) hyväksyttäviä, 4) keskeisiä, 5) kattavia, 6) realistisia suhteessa määrärahoihin, 7) sellaisia, että määrärahat ja tavoitteet vastaavat ajallisesti toisiaan, 8) ristiriidattomia sekä 9) vaikutettavia eli sellaisia, että toimintayksikön on mahdollista niihin vaikuttaa.

Tavoitelähtöistä arviointia on kritisoitu runsaasti. Vedungin (2004, 16–17) mielestä tavoitteista lähtevää arviointia on ehkä liikaakin moitittu: edustuksellisessa demokratiassa se voi olla järkevä menettely, jonka avulla kansalaiset ja päätöksentekijät voivat seurata, edetäänkö asioissa heidän asettamiensa päämäärien suuntaisesti. Esimerkiksi jos tavoitteena on työllisyysasteen parantaminen johonkin tiettyyn prosenttiin, tämän tunnusluvun kehitys kertoo kaikille osapuolille yksinkertaisesti, miten tässä asiassa onnistutaan.

Tavoitelähtöisen arvioinnin pahin ongelma on se, että selkeä tavoitteellisuus toteutuu yhteiskuntapolitiikan toimeenpanossa vain harvoin. Arvioinneissa on vaikeaa käyttää tavoitteita lähtökohtana niiden ristiriitaisuuden, epämääräisyyden, abstraktisuuden, laajuuden, määrittelemättömyyden tai heikon mitattavuuden vuoksi. Etenkään laajoille yhteiskunnallisille toiminnoille ei usein voida tai haluta asettaa yksityiskohtaisia tavoitteita. Julkiset organisaatiot eivät muutenkaan voi valita toimintansa tavoitteita ja keinoja, vaikka niiden vaikutusmahdollisuudet niiden määrittelyssä ovat ehkä kasvaneet (Vartola 2004, 99).

Toinen tavoitemallin ongelma liittyy kysymykseen, keiden päämäärät otetaan perustaksi täsmennettäessä vaikuttavuuden kriteerejä – asiakkaiden, johdon, asiakaspalvelusta vastaavien työntekijöiden vai päätöksentekijöiden? Tavoitteenasettelu on aina arvopohjaista ja subjektiivista. Useimmiten tavoitteet otetaan laeista, asetuksista ja muista virallisista normeista. Tähänkin menettelyyn sisältyy ongelmia: lait vanhentuvat tai ne voivat olla epätarkoituksenmukaisia ja ristiriitaisia kansalaisten tarpeiden kannalta.

Kolmanneksi tavoitemallin heikkoutena on keskittyminen toivottuihin vaikutuksiin ja sivuvaikutusten unohtaminen (Sinkkonen ja Kinnunen 1994, 84–85). Tästä syystä Vedung pitää tärkeänä täydentää tavoitelähtöistä arviointia väliintulojen sivuvaikutusten ja perverssien vaikutusten tarkasteluilla. Hän luokittelee erilaisia vaikutuksia seuraavasti (kuvio 2):

Kuvio 2. *Päävaikutukset, sivuvaikutukset, perverssit vaikutukset ja nollavaikutukset (Vedung 2004, 20).*

5.2.2 Vaikuttavuus toimenpiteen seurauksena

Kun vaikuttavuus samaistetaan vaikutuksiin, määritellään vaikuttavuus erotukseksi toimimisen ja toimimattomuuden välillä eli jonkin intervention toteuttamisen tai toteuttamatta jättämisen välillä. Näin määriteltyinä vaikutukset tarkoittavat olemassa olevan tilan muuttamista, säilyttämistä tai estämistä. (Meklin 2001, 107–108.) Esimerkiksi kuntoutusintervention avulla voidaan pyrkiä pitkäaikaistyöttömän henkilön terveyden ja työkyvyn sekä muiden työmarkkinavalmiuksien parantamiseen tai säilyttämiseen, mutta yhtä hyvin joidenkin asioiden, kuten työkyvyttömyksi joutumisen, estämiseen.

Tällainen tapa ymmärtää vaikuttavuus edellyttää ajallista vertailua sekä kokeellisia tai puolikokeellisia tutkimusasetelmia. Hankkeissa käytetään koe- ja kontrolliryhmiä tai tehdään tilastollista vertailua. Kokeellinen vaikuttavuustutkimus sai vahvan jalansijan 1960-luvulla Yhdysvalloissa. Suomessa kokeellista tutkimusta on tehty yhteiskuntapolitiikan alueella vähintään 1950-luvulta alkaen. Alkoholipolitiikka oli oloissamme yksi ensimmäisiä kokeellisen yhteiskuntatutkimuksen sovellusalueita, mutta sittemmin kokeellinen tutkimus tuli käyttöön Kelan sosiaali- ja terveysturvan ja kuntoutuksen tutkimuksessa. Kokeellinen vaikuttavuustutkimus juontaa juurensa loogisesta empirismistä, jossa korostetaan ilmiöiden lainalaisuuksien selvittämistä ja yhteiskunta- ja luonnontieteiden keskinäistä samankaltaisuutta.

Vaikka kokeellista tutkimusta tehdään laajasti luonnontieteissä, sillä on nähty olevan suppeasti sovellusmahdollisuuksia yhteiskuntapolitiikassa. Esteitä ja rajoitteita on nähty liittyvän viiteen asiaan. Ensinnäkin yhteiskunnalliset olosuhteet soveltuvat vain harvoin, lähinnä vain poikkeustapauksissa, kokeellisiin asetelmin tutkittaviksi. Toiseksi kokeellisin menetelmin ei ole mahdollista saada vaikuttavuustietoa monitahoisista, useista toimenpiteistä muodostuvista toimenpidekokonaisuuksista. Kolmanneksi koe-

ja kontrolliryhmien käyttöä on pidetty monissa tilanteissa epäeettisenä menettelynä. Neljänneksi kokeellinen tutkimus on huomattavan kallista ja pitkäkestoista, ja se toteutuu yleensä kovin etäällä yhteiskunnallisen päätöksenteon tilanteista. Viidenneksi kokeellisen tutkimuksen on katsottu olevan menetelmälähtöistä ja epäteoreettista sekä aliarvioivan ihmisten oman toiminnan merkitystä. (Oakley 2000; Newburn 2001, 6.)

5.2.3 Vaikuttavuus palvelujärjestelmän kykyä saada aikaan vaikutuksia

Kolmanneksi vaikuttavuuden on ehdotettu tarkoittavan palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia (Lumijärvi 1999, 15). Tällainen määrittely on lähellä taloustieteellistä kapasiteetin käsitettä. Siinä on kyse vain valmiudesta tai mahdollisuudesta saada aikaan vaikutuksia, mutta itse vaikutuksia ei vielä tarkastella. Tällaiselle kyvykkyydelle voidaan asettaa myös tavoitteita. (Meklin 2001, 107.)

Lumijärvi (1999, 15) perustelee tätä määritelmää sillä, että vaikutuksia voidaan tavanomaisesti arvioida vasta palvelutilanteiden jälkeen. Kun tätä määritelmää laajennetaan siten, että puhutaan palvelu- ja etuusjärjestelmän kyvystä saada aikaan haluttuja vaikutuksia, se soveltuu myös Kelan toimintaan liittyvän vaikuttavuuden tarkasteluun.

5.2.4 Vaikuttavuus suhteessa tarpeisiin

Tarvelähtöisessä vaikuttavuuden arvioinnissa selvitetään sitä, vastaako jokin etuus tai palvelu asiakkaan tarpeita. Tähän kysymykseen voidaan vastata joko kansalais- tai asiakaslähtöisesti tai järjestelmä- tai asiantuntijakeskeisesti. Lisäksi voidaan hyödyntää esimerkiksi yhteiskuntatutkimuksen tuottamia tarveteorioita. Ensimmäisessä vaihtoehdossa kriteerit johdetaan kansalaisten tai asiakkaiden tarpeista, odotuksista tai vaateista: asiakkaat voivat arvioida joko itse valitsemillaan kriteereillä jonkin palvelun tai etuuden vaikutuksia tai määrittää vaikuttavuuden kriteerejä erilaisissa yhteistyöryhmissä. Järjestelmä- ja asiantuntijalähtöisessä arvioinnissa asiantuntijat tulkitsevat kansalaisten ja asiakkaiden tarpeet ja määrittelevät tämän pohjalta kriteerit. (Sinkkonen ja Kinnunen 1994, 93.)

Kolmas tapa tehdä tarvelähtöistä vaikuttavuuden arviointia on monitahoarviointi, josta puhutaan myös monitoimija-arviointina tai *stakeholder*-mallina. Sitä on käytetty maassamme muun muassa työelämän kehittämistutkimuksessa sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen arvioinnissa. Siinä arviointiin osallistetaan kaikki asiaan liittyvät sidosryhmät. Näitä voivat olla asiakkaat, sukulaiset, johto, keskijohto, asiakaspalvelutyöntekijät, asiakasjärjestöjen edustajat, veronmaksajat ja päätöksentekijät. Arvioinnista vastaava taho huolehtii siitä, että kaikkien tahojen näkemykset tulevat huomioon otetuiksi. (Sinkkonen ja Kinnunen 1994, 93–96; Vartiainen 1994.)

Tällaista mallia on perusteltu osallistuvan tai deliberatiivisen demokratian näkökulmista. Yhteiset keskustelut nähdään hyödyllisiksi, sillä niiden avulla eri tahot voivat tarkastella ja arvioida uudelleen omia näkemyksiään ja tavoitteitaan. Toisaalta malli on sosiaalisesti mutkikas ja runsaasti voimavaroja vaativa. Arviointiin osallistuvien yksimielisyyttä ei välttämättä muodostu, jolloin arvioinnin johtopäätösten teko voi olla vaikeaa. (Vedung 2004, 26–28.)

5.2.5 Vaikuttavuus mekanismien tarkastelemisena

Lainsäädäntö, palvelut, etuudet, ohjelmat ja projektit sisältävät julkilausuttuja ja julkilausumattomia oletuksia sosiaalisista ongelmista, tilanteista ja riskeistä sekä käsityksiä erilaisista toimintamahdollisuuksista. Ne perustuvat sekä tietoon että uskomuksiin. Palvelujen tai etuuksien saajien näkökulmasta ei ole olemassa jotain keskimääräistä vaikuttavuutta. Pikemminkin on niin, että jotkut interventiot, palvelut ja etuudet vaikuttavat eri tavoin erilaisten ihmisten tai väestöryhmien tilanteessa.

Arviointitutkimuksessa on lisääntyvästi kiinnostuttu julkilausutuista ja julkilausumattomista oletuksista, joita hyvinvointivaltiollisiin väliintuloihin liitetään. Uudistusten, ohjelmien, palvelujen ja etuuksien ”juonen” selvittelystä puhutaan esimerkiksi julki- ja käyttöteorioiden sekä interventio- tai muutosteorioiden avulla. Tällaisia arviointiotteita kutsutaan yleensä realistiseksi arvioinniksi tai teoriaperustaiseksi arvioinniksi (Rajavaara 2001; Robson 2001, 110–120; Rostila 2001; Sanderson 2003, 335–337; Dahler-Larsen 2005). Niissä on kyse useista, keskenään hieman erilaisista arvioinnin malleista. Esimerkiksi Huey-Tsou Chen (1990) on kehittänyt teorialähtöistä (*theory-driven*) arviointia, joka on eri asia kuin teoriaperustainen (*theory-based*) arviointi. Chenin ehdottama arviointilähestymistapa on tulevaisuuteen suuntautunut, ja siinä painotetaan normatiivisia teorioita, kun teoriaperustaisessa arvioinnissa korostetaan jo toteutuneiden ohjelmien ja politiikkojen mekanismien selvittämistä.

Realistisen arvioinnin tehtävänä pidetään sen selvittämistä, mitkä ovat johonkin väliintuloon sisältyvät vaikutusmekanismit ja miten ne toimivat. Samalla kiinnitetään huomiota väliintulojen toimintaympäristöön eli niihin olosuhteisiin, joissa vaikutuksia tapahtuu. Toimintaympäristöä ja mekanismeja koskevien taustaoletusten selvittelyn avulla halutaan pyrkiä johtopäätöksiin siitä, millaisia mahdollisuuksia jollain toimintaohjelmalla, palvelulla tai etuudella on saavuttaa niitä tavoitteita, joita sille on asetettu. Mitä osuvammin ohjelman taustaoletukset vastaavat yhteiskunnallisia olosuhteita ja kohderyhmän tarpeita, sen suuremmalla syyllä voidaan odottaa myönteisiä vaikuttavuustuloksia. Karkeasti ottaen kyse on yksinkertaisesta kaavasta: toimintamekanismi + toimintaympäristö = vaikuttavuus. (Pawson ja Tilley 1997, xv ja 53–82.)

Realistisen arvioinnin toivotaan avaavan niin kutsuttua arvioinnin ”mustan laatikon” ongelmaa: mikä toimii kenellekin missä olosuhteissa, ja miksi jotkut vaikutukset

tapahtuvat tai jäävät tapahtumatta. Sitä hyödynnetään tällä hetkellä muun muassa kuntoutuksen tutkimuksessa. Kun tällaista arviointia käytetään avuksi jo palveluja, etuuksia tai ohjelmia suunniteltaessa, voidaan parhaimmillaan etukäteen lisätä väliintulojen vaikuttavuutta.

5.3 Vaikutusten ala: yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on hallinnon kielenkäytössä suosittu käsite. Valtionhallinnon tilivelvollisuus- ja tulosohjaus uudistuksessa tehtyä määrittelyä tästä käsitteestä kuvataan luvussa 6. Juha Kääriäisen (1989, 7) mukaan yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta on yhteiskuntatutkimuksessa selvitetty karkeasti ottaen kahdella tasolla: yhtäältä on selvitetty toimien yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toisaalta yksilötason vaikuttavuutta. Hänen mielestään yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkoittaa yhteiskuntapolitiittisten ohjelmien nettovaikutusten selvittämistä siten, että tulokset ovat yleistettävissä koko yhteiskunnan tasolle.

Asiakkaiden tilanteissa ilmenevien vaikutusten yhteissumma ei ole kuitenkaan sama asia kuin yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tämä havaitaan usein yhteiskuntapolitiittisten ohjelmien arvioinnissa: toimenpiteet saattavat osoittautua yksilötasolla heikosti vaikuttaviksi, mutta esimerkiksi paikallisella tai valtiollisella tasolla on nähtävissä joitakin hyötyjä, joiden vuoksi toimenpidet kokonaisuutta puutteistaan huolimatta pidetään arvokkaana.

Runsaasta käytöstä huolimatta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsite jätetään yhteiskuntapolitiikan yhteydessä ihmeteltävän usein määrittelemättä. Miksi esimerkiksi puhutaan yhteiskunnallisesta eikä sosiaalisesta vaikuttavuudesta myös silloin, kun kyseessä ovat sosiaalisen alueen väliintulot? Pauli Kettusen (2001, 264–265) mukaan adjektiivien ”yhteiskunnallinen” ja ”sosiaalinen” erottelu kehittyi Pohjoismaissa 1930- ja 1940-luvuilla. Toisen maailmansodan aikana kehkeytyi ajatus yhteiskunnasta funktionaalisena kokonaisuutena, jota voitiin ohjata ja suunnitella. Tässä näkemyksessä ”yhteiskunnallista” alettiin liittää suunnitelmatalouden periaatteisiin. Kun Pekka Kuusi (1961) muotoili kasvuhakuisen yhteiskunnan lähtökohtia, hän tuli kehittäneeksi ajattelutavan, jossa sosiaalipolitiikkaa alettiin pitää osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa. Siten yhteiskunnallisen ja sosiaalisen ero määrittyi suhteessa talouden käsitteeseen: ”yhteiskunnallinen” sisälsi sen, mutta toisaalta ”sosiaalista” ei nähty tyystin taloudelliselle periaatteelle vastakkaisena. Yhteiskunnallinen kuvaa siten laajempaa asiaa kuin sosiaalinen: se voi sisältää niin kansalaisyhteiskunnan, julkisen sektorin kuin yritysten toiminnan.

Siitä, minne ja miten laajalle yhteiskunnalliset vaikutukset leviävät, on yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitettä käytettäessä esitetty monenlaisia käsityksiä. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tunnutaan viittaavan esimerkiksi seuraaviin asioihin:

- kaikkiin niihin vaikutuksiin, joita organisaation toiminnalla on ulkopuoliseen yhteiskuntaan
- joidenkin toimenpiteiden laajalle säteileviin vaikutuksiin
- yksilötasolla selvitettävissä oleviin nettovaikutuksiin siten, että tulokset voidaan yleistää koko yhteiskunnan tasolle
- kansallisvaltiossa asuvaan väestöön ja sen olosuhteiden muutoksiin harjoitetun yhteiskuntapolitiikan seurauksena
- eräänlaiseen kokonaisyhteiskunnalliseen näkökulmaan tai yhteiseen etuun, joka ilmenee kansallisvaltiokehityksessä
- yhteiskuntasopimuksiin: pyrkimyksiin ottaa huomioon ja sovittaa yhteen niin kansalaisyhteiskunnan, yrityselämän kuin julkisen sektorin intressejä ja etuja
- toiminnan relevanssin korostamiseen.

Mikään näistä näkökulmista ei ole toistaan parempi: arviointitilanteesta riippuen voidaan käyttää eri tarkastelutapoja. Esimerkiksi yliopistojen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta käydyn keskustelun yhteydessä on painotettu ainakin kahta jälkimmäistä näkökulmaa. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsite lisättiin äskettäin yliopistolakiin: ”Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.” (Laki yliopistolain muuttamisesta 30.4.2004/715, 4 §). Tätä lisäystä on tulkittu eri tavoin. On nähty, että yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa on kyse tietynlaisten asiantuntijatehtävien kokonaisuudesta, joista puhutaan kolmantena tehtävänä. Toisaalta korostetaan sitä, ettei kyse ole mistään uudesta tehtävästä, vaan siitä, että opetuksen ja tutkimuksen yhteiskunnallisesta relevanssista halutaan kehittää toimintaa ohjaava periaate. Tällöin nähdään, että yliopistojen toiminnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon erilaiset ympäröivän yhteiskunnan odotukset tutkimusta ja opetusta kohtaan: yliopistojen tulee palvella yrityselämää ja julkista sektoria, mutta toisaalta niiden tulee tukea kansalaisyhteiskunnan kehittymistä. (Kankaala ym. 2004.)

Yhteiskunnallisia vaikutuksia on viime aikoina jäsennetty myös tutkimuslaitosten toiminnassa. Yhtenä esimerkkinä on Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT, joka on kauppa- ja teollisuusministeriön alainen. Sen toimintaan on nähty liittyvän seuraavalaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia: taloudelliset vaikutukset, teknologiset ja tiedolliset vaikutukset, tieteelliset vaikutukset, tuotannolliset vaikutukset, vaikutukset yhteistyöhön ja verkottumiseen, vaikutukset inhimilliseen pääomaan, vaikutukset sosiaaliseen ympäristöön, vaikutukset fyysiseen ympäristöön sekä vaikutukset päätöksentekoon ja kansalaiskeskusteluun. (Kuitunen ja Hyytinen 2004, 40–43.) Jäsennys osoittaa, miten monilla alueilla tutkimus- ja kehittämistoiminnan vaikutukset voivat ilmetä yhteiskunnassa. Vastaavanlainen luettelo olisi mahdollista tehdä myös Kelan tutkimuksesta ja asiantuntijatoiminnasta.

5.4 Vaikuttavuuden arvioinnin vaiheet

Vaikuttavuuden arviointi etenee osavaiheiden kautta. Ne voivat hieman vaihdella arvioinnin kohteesta ja lähestymistavasta riippuen. Vaikuttavuuden arviointi voi edetä esimerkiksi seuraavan vaiheistuksen mukaisesti. Se on laadittu käyttäen lähtökohtana Soile Kuitusen ja Kirsi Hyytisen (2004, 30–31) esittämää vaiheistusta.

Vaikuttavuuden arvioinnin vaiheet

- 1) Arvioinnin tavoitteiden määrittelemineen
 - Miksi arviointi toteutetaan?
 - Kenelle ja kenen tarpeisiin arviointi tehdään?
 - Mihin kysymyksiin arvioinnilla haetaan vastauksia?
 - Ketkä arvioinnin toteuttavat ja millaisin järjestelyin?
- 2) Arvioinnin lähestymistavan valinta
 - Mitkä näkökohdat ohjaavat lähestymistavan valintaa?
 - Millaisten aineistojen avulla tieto kootaan?
 - Miten kootut aineistot analysoidaan?
 - Millaisella aikajänteellä tietoa hankitaan?
 - Millaisin kriteerein ja mittarein vaikuttavuutta tarkastellaan?
- 3) Arvioitavan kohteen (ohjelman, politiikan, toiminnan, palvelun tai etuuden) tehtävien ja tavoitteiden täsmentäminen
 - Mitkä ovat arvioitavan kohteen perustehtävät?
 - Mihin ohjelmalla, politiikalla, toiminnalla, palvelulla tai etuudella pyritään ja keille se on tarkoitettu?
- 4) Vaikutusulottuvuuksien ja -mekanismien tunnistaminen
 - Mikä ohjelmassa, politiikassa, toiminnassa, palvelussa tai etuudessa on sellaista, joka tekee siitä vaikuttavan?
 - Mitkä ovat ohjelman, politiikan, toiminnan, palvelun tai etuuden päävaikutukset, välittömät, välilliset ja viimesijaiset vaikutukset?
 - Millaisia muita vaikutuksia, odotettuja tai odottamattomia, hyödyllisiä tai haitallisia, voidaan olettaa syntyvän?
 - Millaisten mekanismien kautta vaikutusten oletetaan syntyvän?
 - Mitkä asiat edistävät ja estävät vaikutusten syntymistä?
- 5) Toimintaympäristöön liittyvien tekijöiden tunnistaminen
 - Millainen merkitys toimintaympäristöllä on vaikutusten saavuttamisen kannalta?
 - Mitkä toimintaympäristöön liittyvät tekijät edistävät ja mitkä estävät tavoiteltuja vaikutuksia?

-
- 6) Tavoitteiden ja vaikutusten suhteuttaminen toisiinsa
 - Missä määrin vaikutukset vastaavat ohjelman, politiikan, organisaation, palvelun tai etuuden tavoitteita?

 - 7) Arviointitiedon raportointi, välittäminen ja hyödyntäminen
 - Miten arviointitulokset raportoidaan?
 - Miten arvioinnista ja sen tuloksista tiedotetaan eri sidosryhmille?
 - Miksi ja millä tavoin arviointitietoa hyödynnetään?
 - Ketkä hyödyntävät arviointeja ja niiden tuloksia?
 - Mitkä seikat edistävät ja estävät arviointien hyödyntämistä?

6 VAIKUTTAVUUS JA TULOSOHJAUS

6.1 Tilivelvollisuusarviointi julkisella ja yksityisellä sektorilla

”Voidaanko kuvitella yhteiskunta tai ihmisryhmä, jonka keskuudessa kehenkään ei luotettaisi ja jossa erilainen tarkastaminen ja seuranta olisi jatkuvaa? – Entä voitaisiinko ajatella yhteiskuntaa ilman minkäänlaista tarkastusta, silkkään luottamukseen perustuva maailma, jossa kaikkea uskottaisiin? Tätä on yhtä vaikeaa kuvitella kuin ensimmäistä vaihtoehtoa.” (Power 1997, 2.)

Perinteisessä tilivelvollisuusajattelussa sosiaalinen toiminta ymmärretään päämiehen ja agentin vaihtosuhteena. Siinä päämiehellä (esimerkiksi kansalaiset, osakkeenomistajat, asiakkaat tai tilaajat) on intressejä, joiden edistämiseksi se tarvitsee jonkin agentin (esimerkiksi organisaatio, palveluntuottaja) palveluja. Koska päämies ei voi olla varma agentin kyvystä toteuttaa toimeksiannot menestyksellisesti ja sovittujen sääntöjen mukaan, tarvitaan kolmas osapuoli todentamaan tavat, joilla toimeksiannot ovat toteutuneet. Pohjimmiltaan on kyse luottamuksesta tai sen puutteesta päämiehen ja agentin kesken. (Myllymäki ja Vakkuri 2001, 17.)

Tilivelvollisuusarviointi on sekä yritysten että julkisen sektorin asia. Yritysten ja julkisen sektorin toimintaan liittyy peruseroja, jotka heijastuvat tilivelvollisuusarviointiin. Seppo Määttä ja Timo Ojala (1999, 29; myös Määttä 2000, 188) kuvaavat eroja seuraavasti (taulukko 2):

Taulukko 2. Yritystoiminnan ja julkisen toiminnan eroja (Määttä ja Ojala 1999, 29).

<i>Piirre</i>	<i>Yritystoiminta</i>	<i>Julkinen toiminta</i>
Perustehtävä	Tuotteiden ja palvelujen myynti tulojen ja voiton saamiseksi	Yhteiskunnallisten tehtävien hoitaminen, julkisten palvelujen tuottaminen ja järjestäminen
Tulosvastuu ja tilivelvollisuus	Osakkeenomistajalle (<i>shareholder</i>)	Panoksenhaltijalle, kansalaisia edustaville poliittisille päätöksentekijöille, osin välittömästi kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille (<i>stakeholder</i>)
Onnistumisen kriteeri	Kannattavuus, pääoman tuotto (<i>shareholder value</i>)	Tuloksellisuus, vaikuttavuus, taloudellisuus, tuottavuus (<i>stakeholder value</i>)
Asiakas	Subjekti, joka valitsee ja käyttää	Subjekti/anonyymi objekti, jonka puolesta myös valitaan
Rahoitus	Asiakkaan maksamat ja yrityksen saamat tulot	Kansalaisen maksamat ja valtion ja kuntien saamat verot ja osin myös maksut

Yrityksmaailmassa puhutaan yhteiskuntavastuusta, joka on vastuuta yritystoiminnan vaikutuksista ympäröivään yhteiskuntaan ja yrityksen sidosryhmiin. Sen osa-alueita ovat taloudellinen vastuu, ympäristövastuu sekä sosiaalinen vastuu. Yritysten yhteiskuntavastuu on korostunut talouden globalisaation seurauksena. Yritykset ovat esimerkiksi irtisanoneet väkeä ja siirtäneet tuotantonsa sinne, missä työvoima on edullisinta, ja tämä on aiheuttanut huolta päätöksentekijöiden ja kansalaisten keskuudessa. Tästä syystä on haluttu lisätä yritysten tilivelvollisuutta sidosryhmille ja kansalaisille. Tämä on johtanut yhteiskuntavastuun raportoinnin välineiden kehittämiseen. (Niskala ja Tarna 2003; Vuontisjärvi 2005.)

Yhteiskunnallisesta vastuusta tai vaikuttavuudesta raportoinnin merkitys on yrityksissä erilainen kuin julkisella sektorilla. Yrityksille yhteiskunnallisilla tuloksilla tai vaikutuksilla on yleensä vain välillinen merkitys. Kaikki eivät välttämättä huomaa tai hyväksy yritysten roolia yhteiskunnallisina toimijoina. (Määttä 2000, 90.) Julkisella sektorilla sekä asiakaskohtaiset että yhteiskunnalliset tulokset ja vaikutukset kuuluvat toimintaan paljon kiinteämmin: ne pohjautuvat päämääriin ja -tarkoituksiin, joihin ohjelmilla, palveluilla ja etuuksilla pohjimmiltaan pyritään.

6.2 Julkisen toiminnan tuloksellisuuden kriteerit

Julkisella sektorilla tilivelvollisuusarviointi liittyy ensi sijassa tulosohtaukseen. Sen avulla halutaan kohdentaa verovarot aikaansaannosten ja tulosten perusteella. Tulosohtauksessa huomio kiinnitetään siihen, mitä verovaroilla saadaan aikaan eli palveluihin, etuuksiin ja niiden vaikutuksiin. Rahoitus halutaan sitoa näihin aikaansaannoksiin. Tavoitteena on *value for money* -tuloksellisuus: verovaroille pitää saada mahdollisimman hyvä vastike. Tämä vaatimus konkretisoituu kolmessa e-kirjaimella alkavassa englanninkielisessä sanassa (*economy, efficiency, effectiveness*), joista Suomessa on käytetty termejä taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. (Meklin 2002, 41–43.) Tilivelvollisuusarviointista puhutaan englannin kielessä käsitteillä *performance monitoring* tai *performance measurement*.

Suomessa tuloksellisuuskäsitteitä alettiin vakiinnuttaa valtion ja kuntien hallintoon 1980-luvun lopulla. Valtiovarainministeriössä on selvennetty tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteitä valtionhallinnon tarpeita ajatellen. Kuntien puolella kunnallisan rationalisointineuvottelukunta laati hieman ennen valtionhallintoa vuonna 1989 ensimmäisen suosituksen tuloksellisuuden käsitteistöstä. Siinä tuloksellisuus jaettiin tuottavuuteen, taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen, kustannusvaikuttavuuteen sekä sisäiseen ja ulkoiseen palvelukykyyn. Kunnissa haluttiin erottaa vaikuttavuuden arviointi ja kustannusvaikuttavuuden arviointi toisistaan. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan vaikutusten ja panosten välisen suhteen tarkastelua. Sen sijaan vaikuttavuutta tarkastellaan tavoitteiden, kansalaisten tai yhteiskunnan tarpeiden suhteen. (Lumijärvi 1994b, 15.)

Viimeisessä valtion tilivelvollisuus- ja tulosohjaus uudistuksessa tuloksellisuuden käsitteitä tarkistettiin. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tehtävät ja vastuu strategisina ohjaajina sekä virastojen ja laitosten ylimmän johdon tilivelvollisuus ja tulosvastuu korostuivat valtion talousarvioista annetun lain (19.12.2003/1216) ja talousarvioasetuksen (254/2004) säätämisen myötä. Uudistusten taustalla painotettiin tarpeita tulosohjauksen selkeyttämiseen ja terävöittämiseen, ohjauksen sisällön kehittämiseen strategisemmaksi sekä tuloksellisuuden näkökulmien rikastamiseen (Tulosohjauksen terävöittäminen 2003, 15). Tässä ei esitellä tehtyjä uudistuksia kokonaisuudessaan vaan ainoastaan siinä käyttöön otetut uudet tuloksellisuuden käsitteet sekä esitetyt kannanotot arviointiin.

Aiemmin tuloksellisuus jaettiin valtionhallinnossa taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. Valtiovarainministeriön työryhmän mukaan jaottelun ongelma oli se, ettei se tunnistanut laatua tuloksellisuuden osatekijäksi. Työryhmä määritteli tuloksellisuudelle uudet kriteerit siten, että ne muodostuvat kolmesta pääalueesta: yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tuloksellisuudesta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä (Parempaan tilivelvollisuuteen 2003, 50 ja 62–63). Ne määritellään seuraavasti (Tulosohjauksen terävöittäminen 2003, 24–25):

(1) Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa toimenpiteiden vaikutuksia muun muassa sellaisiin kokonaisuuksiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, kuten riittävä sosiaaliturva, tehokas ja laadukas terveydenhuolto, tasapuolinen tulonjako, kestävä talous- ja finanssipolitiikka, työllisyys, kilpailun ja markkinoiden häiriötön ja tehokas toiminta, kestävä kehityksen periaatteiden mukainen ympäristö ja muut vastaavat tavoitteet, joilla pyritään esimerkiksi vastaamaan yhteiskunnan eri intressipiirien tarpeisiin, varmistamaan yhteiskunnallinen kehitys, taloudellinen kasvu ja vakaus jne.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on siten osa kokonaistuloksellisuutta, johon yksittäisen viraston ja laitoksen mahdollisuudet vaikuttaa, ovat rajalliset. Virastot ja laitokset voivat vaikuttaa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen vain oman toimintansa osalta, mutta niitä ei voida pitää tulosvastuussa yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kautta muotoutuvien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvoston vastuu sen sijaan painottuu yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan tarkkailla erilaisten tunnuslukujen avulla.

(2) Toiminnallinen tuloksellisuus puolestaan koostuu seikoista, joihin yksittäisen viraston tai laitoksen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa.

Toiminnallinen tuloksellisuus jakaantuu kahteen peruskriteeriin eli toiminnalliseen tehokkuuteen ja laadunhallintaan.

- Toiminnallinen tehokkuus, johon sisältyy
 - Taloudellisuus
 - Tuottavuus
 - Kannattavuus maksullisen palvelutoiminnan osalta

- Laadunhallinta, johon sisältyy
 - Palvelukyky ja suoritteet
 - Laatu ja asiakastytyväisyys

(3) Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen, johon sisältyy mm.

- Henkilöstön määrä ja rakenne ja sen kehittyminen
- Henkilöstökustannukset ja henkilötyövuodet
- Henkilöstön osaaminen ja sen kehittyminen
- Viraston ja laitoksen hallinnassa oleva sekä sen henkilöstöön sitoutunut tieto- ja tietämyspääoma ja sen kehittymisen.

Oleellista kriteereissä on se, että tuloksellisuuden nähdään muodostuvan kaikkien niiden yhteisvaikutuksesta. Hyvin toimivassa tulosohtjauksessa tunnuslukuja edellytetään asetettavaksi kaikille tuloksellisuuden osa-alueille (Tulosohtjauksen terävöittäminen 2003, 25).

Kannattaa kiinnittää huomiota kriteerien tapaan jäsentää vaikuttavuutta. Ensinnäkin yhteiskunnallinen vaikuttavuus ymmärretään päämääräksi, jonka kehittämisessä yksittäisen viraston tai laitoksen vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Se koetaan lähinnä hallituksen ja eduskunnan asiaksi, jolloin sen raportoinnin katsotaan tapahtuvan hallituksen raportointina eduskunnalle parlamentaarisen vastuun ja yhteiskuntapolitiikan kannalta olennaisista asioista. Toiseksi kriteereihin on sisällytetty yhteiskunnallinen vaikuttavuus, mutta asiakasvaikuttavuus puuttuu niistä kokonaan. Jälkimmäiseen liittyviä näkökohtia on sisällytetty sekä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen että toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Näistä jälkimmäinen jaetaan toiminnalliseen tehokkuuteen ja laadunhallintaan. Riippuen organisaation valitsemista laadun kehittämisen välineistä asiakasvaikuttavuus voisi kriteerejä käyttäen tulla tarkastelun kohteeksi tai sitten ei. Asiakastytyväisyys ei valitettavasti takaa sitä, että toiminta on vaikuttavaa.

6.3 Muita suosituksia

Tulosohtjauksen terävöittäminen -muistiossa (2003, 41) edellytetään tulosten arvioinnin tapahtuvan selkeästi. Niiden kuvaamista erilaisten tunnuslukujen avulla pidetään tavoiteltavana. Muistiossa todetaan kylläkin, että monilla hallinnon alueilla tunnuslukujen kehittäminen on vaativaa. Hyvän tulostittarin ominaisuuksina pidetään seuraavia (Tulosohtjauksen terävöittäminen 2003, 41–42):

- mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä
- mittari kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka ovat kriittisiä toiminnan onnistumisen kannalta
- mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein
- mittarin arvolle voidaan asettaa tavoitteita
- mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena ja tehdä vertailuja ajallisesti
- mitattava asia kytkeytyy toiminnan peruspäämäärään ja strategioihin
- mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastoissa kuin ministeriöissä
- mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla.

Mittaamisen todetaan perustuvan systemaattiseen tiedonkeruuseen. Se edellyttää mittareista, tunnusluvuista, mitta-asteikoista ja tiedonlähteistä sopimista. Muistiossa varoitetaan valitsemasta mittareita, jotka ovat liian kapeita, vaikeita ymmärtää, kohtuuttoman raskaita käyttää tai sellaisia, joihin virasto tai laitos ei voi itse vaikuttaa. Suositeltavaa on, että mittaustiedot saadaan toiminnan jatkuvasta seurannasta ja laskentajärjestelmistä tai valmiista tilastoista. Samoin tulee täsmentää, keiden vastuulla mittausten teko, tietojen koonti ja raportointi ovat. Vaikuttavuuden arvioinnista muistutetaan, että muutokset voivat johtua myös muista kuin laitoksen toimenpiteistä. Mitä laajempia ja kattavampia tunnuslukuja käytetään, sitä vaikeampaa vaikutusten arviointi on. Muistion mukaan myös ei-tarkoitettujen vaikutusten seuranta voi olla tarkoituksenmukaista. (Tulosohjauksen terävöittäminen 2003, 24 ja 43–48.)

Jos tunnuslukujen aikaansaaminen on vaikeaa, pidetään mahdollisena muunlaisten systemaattisten arviointien toteuttamista. Niissä voi olla kyse myös laadullisesta tiedonkeruusta. Muistiossa pidetään hyödyllisenä *Balanced scorecardin* (BSC) näkökulmien sisällyttämistä tulossopimuksiin ja tulosten arviointiin. Yhtä lailla pidetään mahdollisena Euroopan laatupalkintomallin (EFQM) tai Euroopan unionin arviointimallin (CAF) käyttämistä. (Tulosohjauksen terävöittäminen 2003, 38 ja 48–50.)

7 VAIKUTTAVUUS JA KEHITTÄMINEN

7.1 Kehittävä arviointi vakiintumassa

”1990-luvulla arviointi on laajentunut osallistavampaan ja aikaisempaa moniulotteisempaan suuntaan. Arviointia on alettu yhä selvemmin yhdistää käytännön kehittämistoimintaan. Arviointi on täten alkanut eriytyä tutkimuksesta ja ottaa tietoisien käytäntöjen kehittäjän roolin. Arvioinnin tehtäväksi ei ole enää yksinomaan mielletty erilaisten ulkoisten mittareiden ja indikaattorien kehittelyä.” (Suikkanen 2001, 14.)

Siellä missä hallinto kohtaa kansalaisen, eli asiakaspalvelussa, nähdään parhaiten palvelujen ja etuuksien vaikutukset. Tämä on yhtenä lähtökohtana kehittämis- ja arviointiotteissa, joita nimitetään esimerkiksi kehittäväksi arvioinniksi. Kehittävää arviointia on alettu vähitellen suosittaa valtionhallintoon. Johanna Oseniuksen (2004, 29) mielestä valtionhallinnon tulosohejaus- ja tilivelvollisuus uudistuksen tarkoitus ei ole ollut pysähtyä tilivelvollisuuden toteamisen menettelyjen parantamiseen. Tästä syystä nykyisin käytettävien arviointimallien, kuten EFQM:n, rinnalle tarvittaisiin kehittävämpiä otteita. Oseniuksen mukaan kehittävä arviointi tuottaa tietoa strategisen suunnittelun tueksi. Sen tavoitteena on löytää vaikuttavimmat kehittämiskohteet, joihin puuttumalla organisaatio voi parantaa vaikuttavuuttaan, tehokkuuttaan, palvelujen laatua ja henkisten voimavarojen hallintaa.

Kehittävä arviointi ei ole käsitteenä vakiintunut. Sen lähisukulaistermeinä meillä käytetään esimerkiksi toimintatutkimusta (Jyrkämä 1978; Kuula 1999), kehittämis-evaluaatiota (Lindqvist 1999, 112), kehittämisarviointia (Rajavaara 1999, 37), kehittämistyön arviointia (Seppänen-Järvelä 1999a, 90 ja ks. myös 1999b), osallistavaa arviointia (Robson 2001, 37–39), refleksiivistä arviointia (Suikkanen 2001), tutkivaa kehittämistä, tutkivaa oppimista sekä kehittävästä työntutkimuksesta, ekspansiivista oppimista, yhteiskehittelyä ja tutkimusta muutoksen tekemisenä (Engeström 2004). Lisäksi muun muassa kuntoutuksessa, kasvatuksessa, koulutuksessa, sosiaalityössä ja yhdyskuntien kehittämisessä on otettu käyttöön mahdollistavan, voimaistavan tai valtaistavan arvioinnin lähestymistapoja (*empowerment evaluation*). Niissä kiinnitetään huomiota väliintulojen kohteiden elämän tai työn hallintaan ja kykyyn ilmaista muutostarpeitaan (esim. Horelli 2003). Yrjö Engeström (2004, 80–81) puhuu yhteiskehittelystä uusimpana työn ja palvelujen kehittämisotteena. Hänen mukaansa se on ajankohtaistunut palveluorganisaatioissa seuraavien työn kehitysvaiheiden jälkeen:

Käsityö, äänetön tieto

- Sarjatuotanto, koodattu tieto
- Prosessien parantaminen, käytännön prosessitieto
- Massaräätlöinti, arkkitehtuuritieto
- Yhteiskehittely, dialoginen tieto.

Näiden kehittämis-, tutkimus- ja arviointiotteiden yksiselitteinen rajanveto on mahdollonta ja tuskin kovin tarpeellista. Kehittävä arviointi ei ole yksittäinen menetelmä, vaan laaja kehittämis- ja tiedonhankintamenetelmien kokoelma. Kehittävien arviointiotteiden ansiona on pidetty sitä, että niiden avulla nostetaan esille ihmisten toiminnassa, kuten asiakaspalvelun käytännöissä tai kansalaisten arkielämässä, kehkeytyvää ”hiljaista tietoa”. Toisin kuin ekspliittinen tai käsitteellinen tieto, tällainen tieto on henkilökohtaista ja sitoutuu tietäjiinsä. Se on vaikeasti välitettävissä organisaation käyttöön, sillä se liittyy kiinteästi ihmisen toimintaan, menettelytapoihin, rutiineihin, tunteisiin ja tuntemuksiin. Tällainen hiljainen tieto on kuitenkin nähty organisaatioiden kehittämisessä entistä tärkeämmäksi. (Esim. von Krogh ym. 2000.)

Suomessa kehittävää arviointia ja sille läheisiä toimintaotteita hyödynnetään ainakin yhdyskuntien kehittämisessä, kuntoutuksessa, koulutuksessa ja sosiaalipalveluissa. Korkeakoulujen arviointineuvosto otti toimintansa alussa lähtökohdakseen kehittävän arvioinnin. Tällä se tarkoitti sitä, että arvioinnit halutaan suunnitella ja toteuttaa siten, että niistä olisi mahdollisimman suuri hyöty korkeakouluille niiden kehittäessä koulutustaan ja muuta toimintaansa. (Moitus ja Saari 2004, 6.) Kehittävällä arvioinnilla on lukuisia kohteita Kelassa. Alueita, joissa kehittävää arviointia tehdään tai tarvitaan, ovat edellä mainitun kuntoutuksen ohella esimerkiksi asiakaspalvelu ja etuustuotteiden kehittäminen sekä kehittämis- ja koulutushankkeet.

7.2 Kehittävän arvioinnin piirteitä

Kehittävä arviointi voi edistää päätöksentekoa, johtamista ja toiminnan jatkuvaa parantamista. Se tukee uusien työmenetelmien kehittämistä, työn uudelleenorganisointia sekä työntekijöiden ja asiakkaiden näkökulmien huomioon ottamista toiminnan järjestämisessä. Siinä on kyse yhteisestä oppimisesta sekä kehittämistyön tarpeisiin räätälöidyistä, dialogisista ja osallistavista lähestymistavoista. Arviointia pidetään paikallisena ja käyttäjälähtöisenä prosessina. Kehittävä arviointi käynnistyy usein ”katutasosta” eli asiakaspalvelun yhteydessä, ja siinä on kyse horisontaalisesta kehittämisen ja tiedonkeruun vuorottelusta. Tässä suhteessa se poikkeaa tilivelvollisuusarvioinnista, joka on organisaatiossa ylhäältä alas johdettua toimintaa. (Ks. Robson 2001; Seppänen-Järvelä 2003.)

Kehittävässä arvioinnissa tarkastelun pääpaino ei ole vaikuttavuudessa vaan palveluja ja työprosesseissa. Prosessien kehittämisen kautta toivotaan voitavan parantaa toiminnan vaikuttavuutta. Kehittävässä arvioinnissa korostetaan arvioinnin kohteiden aktiivista osallistumista arvioinnin suunnitteluun ja toteutukseen sekä arviointitulosten perusteella tapahtuvaan kehitystyöhön. Hankkeen tilaaja, kohde ja sidosryhmät ovat usein kaikki osallisina arviointiprosesseissa tiedon antajina, tuottajina, analysoijina ja käyttäjinä. Kehittävä arviointi painottaa näin yhteisöllisyyttä, konsensushakuisuutta sekä prosesseissa syntyvän tietämyksen yhteistä hyödyntämistä. Arviointi ei ole vähemmän luotettavaa sen vuoksi, että se on luonteeltaan osallistavaa

ja toiminnan sisäistä. Vaikka myös ulkoisesta kehittävästä arvioinnista puhutaan (Moitus ja Saari 2004), kehittävä arviointi toteutuu useimmiten itsearviointeina tai tutkijoiden ja käytännön työntekijöiden yhteiskehittelynä.

Kehittävässä arvioinnissa hyödynnetään sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia tiedonkeruumenetelmiä. Siinä ei yleensä tehdä vaikuttavuusmittauksia tai tarkastella jotain toimintaa suhteessa annettuun tavoitteeseen tai standardiin. Esimerkiksi korkea-koulujen arviointineuvosto suosittaa kehittäville arvioinnille seuraavia menetelmiä: itsearviointi pareittain, itsearviointi ryhmittäin, portfoliomenettelyt, vertailuarviointi eli *benchmarking* sekä erilaiset keskustelutilaisuudet, kuten valtakunnalliset kuulemistilaisuudet, teemakeskustelut, fokusryhmäkeskustelut, yhteistyöseminaarit ja opetustilanteiden seuranta (Moitus ja Saari 2004). Osenius (2004, 29) mainitsee tiedonkeruuvälineinä haastattelut, Internet-kyselyt sekä *case*-tutkimukset.

Kehittävässä arvioinnissa saatu tieto tulee välittömästi tuottajiensa käyttöön. Tähän näkökohtaan perustuu sen kyky saada aikaan muutoksia toimintaan. Ongelma voi kylläkin olla työmallien ja tulosten heikko siirrettävyys toisenlaisiin ympäristöihin. Kehittävän arvioinnin hankkeista yleensä raportoidaan, mutta raportit ovat esimerkiksi oppaita tai käsikirjoja, joiden ei tarvitse täyttää tieteellisen tutkimuksen kriteerejä.

Kehittävä arviointi kytkeytyy kuitenkin myös tutkimukseen. Suikkasen (2001, 25) mukaan kehittävä arviointi leikkaa käytäntöä ja teoriaa uudella tavalla muuttaen sekä tutkimuksen sääntöjä että käytäntöjen kehittämisen periaatteita. Tällaisissa hankkeissa myös niiden tekijät kehittyvät, ja työntekijöiden työmotivaatio paranee. Ne edellyttävät monenkaltaista osaamista, jotka poikkeavat tieteellisen työn osaamisvaatimuksista. Kehittävään arviointiin sisältyy yleensä koulutusinterventioita, ja täydennyskoulutusjaksoja käytetään välineenä kehittämisprosessien jäsentämisessä. Kehittävän arvioinnin alueelle on syntynyt runsaasti tutkijoiden, kehittäjien, suunnittelijoiden ja asiakaspalvelun ammattilaisten yhteisiä asiantuntijaverkostoja.

8 VAIKUTTAVUUS, TULOSKORTTI JA LAATUPALKINTOAJATELU

8.1 Liike-elämälähtöiset, kokonaisvaltaiset kehittämismenettelyt

”Arviointiteollinen suuntaus pitää laatu- ja arviointiajattelua kyseenalaistamattomana itsestäänselvyytensä, silkkanä väistämättömyytensä ja kaiken edistyksen ehtona. Arvioinnin ja kehittämisen ongelmat ovat arviointiteollisessa katsannossa luonteeltaan teknisiä ja voitettavissa laatuammattilaisten tarjoamiin palveluihin nojautumalla. Laatu ja arviointi ovat kauppavaraita ja niiden punnitsijat pitää kilpailuttaa. Meneillään olevassa suhdanteessa kuumimmat laadun ja arvioinnin markkinat liittyvät akkreditointiin ja sertifiointiin.” (Simola ja Rinne 2004, 330.)

Yrityselämässä kehitetyt ohjaus- ja laatu järjestelmät yleistyivät meillä julkisella sektorilla 1990-luvulla. Edellä kuvatuista kehittävä arvioinnin välineistä ne poikkeavat paitsi liike-elämälähtöisyytensä vuoksi – kehittävä arviointia on kehitetty paljolti yhteiskunta- ja kasvatustieteiden tuella – myös kokonaisvaltaisuudessaan: ne kattavat yleensä koko organisaatiokokonaisuuden. Tähän viittaa laatulähestymistapoja kuvaava yleiskäsite *Total Quality Management*.

Vaikka liike-elämälähtöisiä ohjaus- ja arviointivälineitä on runsaasti, tässä tarkastelu rajataan vain kahteen Kelassa käyttöön otettuun apuvälineeseen, tuloskorttiin eli *Balanced scorecardiin* (BSC) ja Euroopan laatupalkintoon (EFQM). Seuraavassa kuvataan niiden sisältämiä yhteiskunnallisten tulosten ja vaikutusten alueita. Tällaisen tarkastelun vaarana kylläkin on, että unohdetaan se, mikä näissä välineissä on niiden oman toimintalogiikan kannalta kaikkein olennaisinta: edellä mainittu kokonaisvaltaisuus. Siten yhteen toiminnan osa-alueeseen panostaminen ei voi tuoda menestystä organisaatiolle.

8.2 Tuloskortti eli *Balanced scorecard*

Balanced scorecard (BSC) on Robert Kaplanin ja David Nortonin (1996) kehittämä viitekehys, joka luotiin ratkaisuksi laskentatoimi- ja talouspainotteisen tulostittauksen puutteisiin. Varsin pian sitä alettiin hyödyntää vastausten etsimiseksi siihen peruskysymykseen, miksi sinänsä hyvät päämääräasettelut ja strategiat eivät toteudu organisaation käytännöissä. (Määttä 2000, 33.)

Balanced scorecardista käytetään nimityksiä tuloskortti (Kelassa), monimittaristo, menestystekijämittaristo, tasapainoinen mittaristo ja tasapainoinen onnistuminen (Määttä 2000, 34). Nämä monet käsitteet viittaavat siihen, että se voidaan ymmärtää monella tavalla, esimerkiksi toimintafilosofiana, mittaamisjärjestelmänä, johtamisjärjestelmänä sekä keskustelufoorumina. Siten sitä hyödynnetään erilaisissa yrityksissä ja julkisissa organisaatioissa eri tavoin. Käyttötapoja ovat ainakin seuraavat:

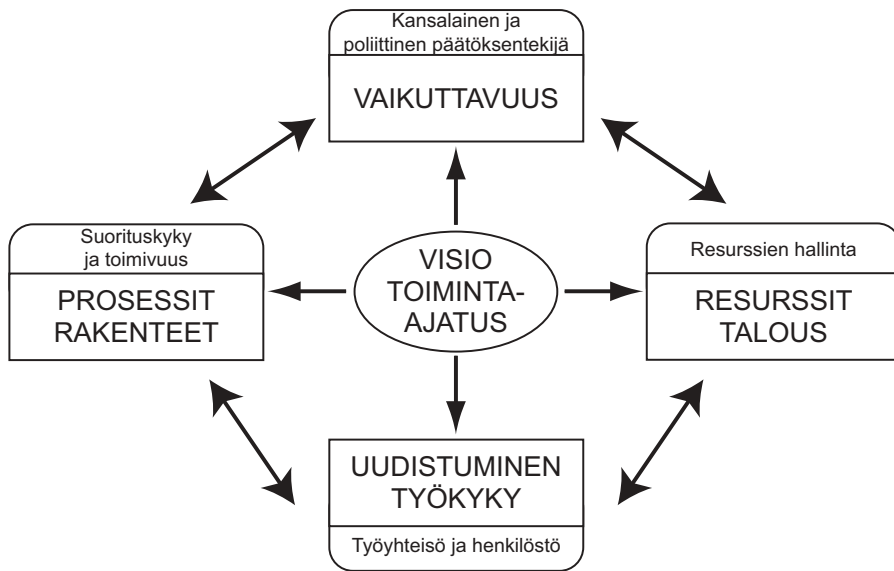
- organisaation kilpailustrategian läpinäkyväksi tekevä strateginen mittaristo
- moniulotteinen ja rajattu joukko mittareita
- strategian ja sitä kuvaavien mittareiden välisiä syy-seuraussuhteita kuvaava ja mallintava järjestelmä
- organisaation strategian konkretisoija ja maastouttaja
- tuotteiden, prosessien, asiakkaiden ja markkinoiden kehittämisinnovaatiot integroiva johtamisjärjestelmä
- strategisen johtamisjärjestelmän kulmakivi, joka yhdistää yrityksen pitkän tähtäimen strategian lyhyen aikavälin toimenpiteisiin
- strategian ja budjetoinnin yhdistävä suunnittelusateenvarjo
- strategian kommunikointi ja osallistamisväline
- systemaattinen strategian kommunikointiprosessi, joka korvaa perinteisen, pääosin talouspainotteisen suunnittelun ja valvonnan
- strategiaperustan (toiminta-ajatus ja visio) ja strategian laadinta-, toteuttamis- ja arviointiprosessin viitekehys
- prosessi, jossa strategian analyysissa ja laatisemisessa kiinnitetään huomiota siihen, miten strategioilla luodaan toimintaa käytännössä. (Määttä 2000, 34.)

Balanced scorecardia käytettäessä on näin ollen tarpeen keskustella siitä, mitä tältä välineeltä halutaan, ja millainen asema sille rakennetaan osana organisaation ohjausjärjestelmää. Keskeisenä *Balanced scorecardin* mahdollisuutena on pidetty siihen sisältyviä elementtejä, joiden avulla organisaation strategia voidaan muuttaa konkreettiseksi toiminnaksi. (Malmi ym. 2002, 15–18.)

Määtän ja Ojalan (1999, 53) mukaan organisaation strategiaprosessi aloitetaan sen strategiaperustan – toiminta-ajatuksen ja vision – uudistamisella. Strategiaa ryhdytään rakentamaan toiminta-ajatuksesta ja visiosta lähtien seuraavista näkökulmista, jotka on määritelty julkisten organisaatioiden perustehtävästä käsin (kuvio 3):

- poliittisen päätöksentekijän, kansalaisen ja asiakkaan näkökulma (yhteiskunnallinen ja/ tai asiakasvaikuttavuus)
- resurssien (voimavarojen) hallinnan näkökulma (resurssit ja talous)
- organisaation suorituskyvyn ja toimivuuden näkökulma (prosessit ja rakenteet)
- työyhteisön ja henkilöstön näkökulma (uudistuminen ja työkyky).

Kuvio 3. Tasapainoisen onnistumisstrategian viitekehys (Määttä ja Ojala 1999, 53).



8.3 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus tuloskortissa

Kunkin organisaation tai yhteisön itsensä ratkaistavaksi jää viime kädessä se, millaisia mittareita edellä mainittujen näkökulmien alle sijoitetaan. Määttä ja Ojala (1999, 59–60) ehdottavat kuitenkin asiakasvaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteiden käytöstä seuraavaa:

- *Asiakasvaikuttavuus.* Julkisen organisaation asiakasvaikuttavuus perustuu sen yhteiskunnalliseen vastuuseen ja tarkoittaa asiakaskunnan tarpeiden tyydyttymisastetta. Asiakasvaikuttavuuden valinta strategiseksi näkökulmaksi on perusteltua organisaatiolle, jolla on selkeitä yksilö- tai yhteisöasiakkaita, joiden tarpeita pyritään tyydyttämään. Asiakasvaikuttavuus perustuu asiakasryhmien onnistuneeseen segmentointiin, segmenttien tarpeiden tunnistamiseen ja niiden mukaisen tuote- ja palveluvalikoiman kehittämiseen. Asiakasvaikuttavuuden keskeisin arviointialue on laatu ja sen parantaminen.
- *Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.* Julkisen organisaation yhteiskunnallinen vaikuttavuus voidaan nähdä yksinomaan sen yhteiskunnalliseen vastuuseen perustuvien tavoitteiden saavuttamisasteena. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus soveltuu strategisena näkökulmana parhaiten hallintojärjestelmän ylätasolle kuten ministeriölle, joiden toiminnassa korostuu

voimakkaasti ohjausfunktio ja aidon asiakassuhteen puuttuminen. Ne tuottavat kollektiivipalveluja kansalaisten ja yhteisöjen käyttöön.

- *Vaikuttavuudella* tarkoitetaan niitä asioita tai asiantiloja, joiden kehityksen/muutoksen suuntaan organisaation on onnistuttava vaikuttamaan pitkällä aikavälillä tyydyttääkseen poliittisen päätöksentekijän, veronmaksajien / kansalaisten ja kuntalaisten odotuksia, tarpeita ja niihin liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita. Vaikuttavuuden lähtökohdat ovat toiminta-ajatuksen strategisissa vastuissa ja sen tulisi viedä organisaatiota kaikkein tehokkaimmin vision suuntaan.

Määttä (2000, 89–90) esittää yritystoiminnan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle kolme näkökulmaa. Nämä olisivat yhteiskunnallinen vaikuttavuus, yhteiskunnallinen vastuullisuus sekä yhteiskunnallinen näkyvyys/aktiivisuus. Hänen mukaansa yrityksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus toteutuu esimerkiksi yrityksen luomien työpaikkojen myötä. Samoin jokaisen työntekijän perhe ja lähiomaiset ovat jollakin tavalla yrityksen toiminnan piirissä. Yhteiskunnallinen vastuullisuus ilmenee muun muassa lainsäädännön noudattamisena, asianmukaisina viranomaisuhteina ja velvoitteiden hoitamisena. Yhteiskunnallinen näkyvyys ja aktiivisuus liittyvät sekä imagoon että niihin periaatteisiin, joita yritys pitää tärkeinä esimerkiksi harjoittamassaan hyväntekeväisyys- tai vapaaehtoistyössä.

Myös Kelassa yhteiskunnallisen ja asiakasvaikuttavuuden kehittämisen ja arvioinnin kohteet on muiden *Balanced scorecardin* sisältämien näkökulmien ohessa kuvattu tulokortissa. Esimerkiksi Kelan vuoden 2005 tulokortissa vaikuttavuuden kannalta ratkaisevina menestystekijöinä pidetään palveluhenkisyyttä, palvelujen saatavuutta sekä palvelutoiminnan onnistuneisuutta ja julkisuuskuvaa. Arvioinnin kriteereinä käytetään asiakaspalvelun arvosanaa, sairaanhoidon suorakorvausprosenttia, kansalaisten antamaa yleisarvosanaa, median antamaa yleisarvosanaa sekä toiminnan laadun itsearvioinnin (EFQM) Kelan kokonaispistemäärää. Niissä edistymisestä on tuotettu toteumatietoa jo usealta vuodelta, ja Kelan tulokorttiin vuosille 2005–2008 on määriteltä kuhunkin näkökulmaan liittyvät tavoitetasot.

8.4 Euroopan laatupalkinto EFQM

Laatupalkinnot ovat yksi laadun kehittämisen väline. Muita ovat esimerkiksi ISO 9000 standardi sekä *benchmarking*-menettelyt. ISO 9000 -standardi ja laatupalkintoajattelu eroavat toisistaan jo päämääriltään: ensimmäisessä tavoitellaan tasalaatuista toimintaa, kun jälkimmäisessä korostetaan erinomaisuuden kehittämistä.

Petri Virtanen, Anna-Liisa Mäkinen ja Heikki Väänänen (2002) ovat selvitelleet laatupalkintoajattelun merkitystä ja vaikuttavuutta yrityksille, järjestöille ja julkisen sektorin toimijoille. Selvityksen mukaan laatupalkintoa pidetään organisaatioissa hyödyllisenä kehittämisen työkaluna. Tavallisimmin laatutyö aloitetaan organisaation

sisäisistä syistä eli tarpeista kehittää toimintaprosesseja ja henkilöstön osaamista. Laadun kehittämisen ongelmia ovat liiallisiksi koetut kehittämisponnistukset sekä sitoutumattomuuden puute. Laatupalkintoon pohjautuvan kehittämisen vaikutuksista yrityksen kilpailukykyyn selvityksen tulokset antoivat moniselitteisen kuvan.

Euroopan laatupalkinto (EFQM) muodostaa viitekehyksen organisaation kilpailukyvyyn ja erinomaisuuden kehittämiseksi. Erinomaisuudella tarkoitetaan johtamiseen ja tuloksellisuuteen liittyvää ylivertaista käytäntöä, joka perustuu sellaisiin tunnuspiirteisiin kuin tuloshakuisuus, asiakassuuntautuneisuus, johtajuus ja toiminnan päämäärätietoisuus, prosessit ja tosiasiatiedot, henkilöstön osallistuminen, jatkuva parantaminen ja innovatiivisuus, molemminpuolista hyötyä tuottavat kumppanuussuhteet ja yhteiskunnallinen vastuu. Malli auttaa jäsentämään organisaation kehittämiskohteita ja niihin soveltuvia parannuksia. EFQM:n kriteeristön esitetään soveltuvan sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. (The EFQM Excellence Model 1999.)

EFQM-malli on yhdistelmä sisäistä ja ulkoista arviointia. Se jakaantuu yhdeksään arviointialueeseen. Niistä viisi liittyy organisaation toimintaan, ja neljä koskettaa tuloksia. Arviointialueet ovat seuraavat (The EFQM Excellence Model 1999):

- 1) johtajuus
- 2) toimintaperiaatteet ja strategiat
- 3) henkilöstö
- 4) kumppanuudet ja resurssit
- 5) prosessit
- 6) asiakastulokset
- 7) henkilöstötulokset
- 8) yhteiskunnalliset tulokset
- 9) keskeiset suorituskykytulokset.

Laatupalkintoon sisältyvä itsearviointi on tehty Kelassa seitsemänä vuotena peräkkäin, ja sisäinen laatupalkintomenettely on toteutettu jo neljä kertaa. Kelalle myönnettiin *Recognized for Excellence in Europe* -tunnustus Suomen laatupalkintokilpailussa 2004. Se myönnetään kilpailijalle, joka saavuttaa vähintään 400 pisteen tason. Eniten Kela on pystynyt parantamaan arviointialueita johtaminen, prosessit ja henkilöstö, mutta myös sen asiakastulokset ovat parantuneet.

8.5 Yhteiskunnalliset tulokset -arviointialue

Laatukeskuksen käsikirjan mukaan EFQM:n yhteiskunnallisissa tuloksissa (*society results*) on kyse vastauksesta seuraavaan kysymykseen: millaisia paikallisia, kansallisia ja kansainvälisiä, toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia yhteiskunnallisia tuloksia

organisaatio on saavuttanut? Yhteiskunnallisiin tuloksiin sisältyvät ohjeiston mukaan yhteiskunnan näkemykset ja suorituskyvyn mittarit.

8a Yhteiskunnan näkemykset

Nämä mittarit kuvaavat ympäröivän yhteiskunnan näkemyksiä organisaatiosta (lähteitä esim. kyselyt, tutkimukset, raportit, julkiset tilaisuudet sekä kunnalliset ja valtion viranomaiset). Organisaatiosta toiminnan tarkoituksesta riippuen yhteiskunnan näkemyksiä kuvaavat mittarit voivat liittyä seuraaviin asioihin:

- yhteiskunnallinen vastuullisuus (avoin ja oikea-aikainen tiedottaminen, tasavertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden noudattaminen, vaikutukset paikalliseen ja kansalliseen talouselämään, suhteet viranomaisiin, eettisten periaatteiden mukainen toiminta)
- osallistuminen ympäröivän yhteiskunnan toimintaan (osallistuminen koulutustoimintaan, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, urheilu- ja vapaa-ajan toiminnan tukeminen, vapaaehtoistyö ja hyväntekeväisyys)
- toiminnasta ja tuotteiden koko elinkaaresta aiheutuvien haittavaikutusten vähentäminen ja ennaltaehkäisy (terveysriskit ja onnettomuudet, melu- ja hajuhaitat, vaarat (turvallisuus), saasteet ja myrkylliset päästöt)
- luonnonvarojen säilyttämistä ja kestävästä kehitystä tukeva toiminta (kuljetusmuotojen valinta, ekologiset vaikutukset, jätteiden ja pakkausmateriaalien vähentäminen, vaihtoehtoisten raaka-aineiden ja materiaalien käyttö, aineiden ja materiaalien kulutus, esim. polttoaineet, vesi, sähkö, uudet ja kierrätetyt materiaalit).

8b Suorituskyvyn mittarit

Näitä sisäisiä mittareita organisaatio käyttää yhteiskuntaan liittyvän suorituskyvyn seurantaan, analysointiin, tulkintaan, ennustamiseen ja parantamiseen sekä ympäröivän yhteiskunnan näkemysten ennakointiin.

Organisaation tarkoituksesta riippuen yhteiskuntaa koskevat suorituskyvyn mittarit voivat liittyä kohdassa 8a lueteltujen asioiden lisäksi seuraaviin asioihin: työllisyystilanteen muutosten hallinta, näkyvyys lehdistössä, kanssakäyminen viranomaisten ja muiden vastaavien tahojen kanssa (esim. sertifiointit, lupa-asiat, tuonti- ja vientiselvitykset, suunnittelu, tuotteiden julkistaminen) sekä saadut palkinnot ja kunniainninnat.

Kelan itsearviointiraportissa 2003 mainittiin tästä arviointialueesta muun muassa, että Kelan vahvuutena on maan kattavan palveluverkon säilyminen sekä yhteispalvelupisteiden lisääntyminen. Kehittämiskohteeksi nähtiin se, ettei yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteita ole määritelty eikä yhteiskunnallista vastuullisuutta kuvaavia mittareita ole käytössä. Arviointialuetta toivottiin siis voitavan kehittää varsin pitkälle: yhteiskunnallisista tuloksista yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Suomen laatupalkintohakemuksessa 2004 Kelan yhteiskunnallisia tuloksia kuvattiin arviointikohdassa 8a (yhteiskunnan näkemykset) muun muassa haastattelututkimusten perusteella. Siinä esiteltiin keskeisten sidosryhmien, kuten median, järjestöjen, yritysten, kansanedustajien ja virkamiesten näkemyksiä Kelasta. Kohdassa 8b (suorituskyvyn mittarit) kuvattiin esimerkiksi maan kattavaa toimistoverkkoa ja yhteis- palvelupisteitä, Suomen Punaisen Ristin nälkäpäiväkeräykseen osallistumista, MATKE- ja JATKE-hankkeista aikaansaatuja yhteiskunnallisia säästöjä, opiskelijoille tarjottuja mahdollisuuksia sekä Kelan tutkimuksen aikaansaamia vaikuttavuustuloksia. Kuten Kelassa on havaittu, tämän arviointialueen kohdalla yritysten ja julkisten organisaatioiden toiminta eroaa toisistaan: yrityksille yhteiskunnallisilla tuloksilla on vain välinearvo, mutta julkisella sektorilla ne ovat toiminnan järjestämisen lähtökohta.

8.6 Tulokortin ja laatupalkinnon eroja

Toiminnan kehittämisen välineinä tulokortin ja laatupalkintoajattelun taustalähtökohdat poikkeavat toisistaan useassa suhteessa. Seppo Määttä (2000, 162) tiivistää niiden eroja taulukon 3 avulla:

Taulukko 3. *Balanced scorecardin ja EFQM-mallin keskeiset erot.*

<i>Balanced scorecard</i>	<i>EFQM Excellence Model</i>
Suorituskyvyn strategiaperusteinen suuntaaminen: tehdäänkö oikeita asioita?	Suorituskyvyn yleinen arviointi: tehdäänkö asioita oikein?
Pitkittäistarkastelu – nykyisyydestä tulevaisuuteen, minne haluamme mennä?	Poikkileikkaustarkastelu – historia ja nykyhetki – missä olemme nyt?
Kontekstiriippuvainen, organisaatiokohtainen ratkaisu	Kontekstiriippumaton, yleinen ratkaisu
Valikoitu, strategiaperusteisesti kohdennettu	Kaiken kattava, eri osa-alueittain yleisesti painotettu
Visiolähtöinen, subjektiivinen ja arvottava	Faktapohjainen, objektiiviseen arviointiin pyrkivä
Kokonaisuuden eri osien tasapainottaminen ja vuorovaikutussuhteiden tunnistaminen	Ei eri osien välistä tasapainotusta eikä vuorovaikutussuhteiden arviointia
Strategian toteutumisen ja perusteiden säännöllinen arviointi ja muuttaminen: miten tulisi olla?	”Terveystarkastus” – organisaation tilan arviointi: miten on?

Vasta näiden lähestymistapojen käyttöönotossa tulevat ratkaistuksi niiden viimesijaiset, lopulliset painotukset. Aivan sama lähestymistapa saattaa tuottaa hieman erilaisia kehittämistuloksia erilaisissa organisaatioympäristöissä.

9 VAIKUTTAVUUS JA ARVIOINTITUTKIMUS

9.1 Vaikuttavuus tutkimuksen tavoitteena ja kohteena

”Nyt eletään innovaatioiden sosiaalisen luonnonvalinnan stokastisessa maailmassa, jossa arviointitutkijat eivät mittaa enää väestöä vaan sille suunnattuja ohjelmia ja projekteja – ja niitäkin fiktiivisesti.” (Sulkunen 2005, 50.)

Kelan tutkimusosastossa tehtävä tutkimus on pääosin soveltavaa, empiiristä tutkimusta. Se ei ole kokonaisuudessaan arviointitutkimusta. Silti moniin hankkeisiin sisältyy arvioinnin intressejä, ja niissä hyödynnetään arvioinnin lähestymistapoja. Arviointitutkimuksen ja soveltavan, empiirisen tutkimuksen eroa on vaikeaa määrittää. Joidenkin näkemysten mukaan arviointitutkimus sisältyy soveltavaan tutkimukseen sen yhtenä osa-alueena. Joidenkin katsantokantojen mukaan arviointitutkimus ei asetu lainkaan tieteen innovaatioketjua kuvaavalle akselille *perustutkimus* → *soveltava tutkimus* → *kehittämistyö*. Jälkimmäiset näkökannat ovat lisääntyneet kehittävien arviointi- ja tutkimusotteiden laajentumisen myötä. Erona soveltavaan tutkimukseen voidaan joissakin tilanteissa pitää arviointitutkimusten pyrkimystä arvottamiseen.

Vaikuttavuuden arviointi koskettaa Kelassa tehtävää tutkimusta suoranaisesti kahdella tavalla. Ensinnäkin tutkimustoiminnan ja -laitosten vaikuttavuudesta on viime aikoina tullut tärkeä arviointikohde, jolloin myös Kelassa tehtävä tutkimus on tullut ulkoisesti ja sisäisesti arvioitavaksi. Vaikka julkisesti rahoitettua tutkimus- ja kehittämistoimintaa on arvioitu jo 1960-luvulta lähtien, vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen tutkimuslaitosten omiin tarpeisiin on melko uusi asia (ks. Kuitunen ja Hyytinen 2004).

Toiseksi Kelan tutkimuksissa selvitetään runsaasti yhteiskuntapoliittisten uudistusten ja väliintulojen vaikuttavuutta. Esimerkiksi vuosina 1995–2004 Kelan sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia -sarjaan hyväksytyistä 75 julkaisuista 17:ssä käsiteltiin uudistusten, ohjelmien tai valittujen työvoima-, kuntoutus-, ravitsemus- ja terveysinterventioiden vaikutuksia. Kelan vaikuttavuustutkimus kohdentuu muun muassa sosiaaliturvan järjestelmätason vaikutuksiin, tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutuksiin, kannustinvaikutuksiin, lakien vaikutuksiin, yhteistoiminnallisten ohjelmien ja kokeilujen arviointiin sekä yksittäisten etuuksien kohdentumisen ja yhteiskunnallisen relevanssin tarkasteluun. Lisäksi on laadittu artikkelikokoelmia ja katsauksia, joissa kootaan yhteen tutkimusten tuloksia valituista teemoista.

Tällaista yhteiskuntapolitiikan vaikutusten kartoittamista pidetään olennaisena tutkimuslaitosten tehtävänä. Selvitysmies Jussi Huttusen (2004) raportin mukaan valtion tutkimuslaitosten ensisijainen tehtävä on hankkia, tuottaa ja välittää tietoa yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Soveltavan tutkimuksen lisäksi tarvitaan strategista tutkimusta, jonka avulla pidetään yllä soveltavan tutkimuksen korkeaa tasoa, tunnistetaan tulevaisuuden ongelmia ja luodaan valmiuksia niiden ratkaisemiseksi. Myös maamme rajojen ulkopuolella tuotetun tiedon hankkiminen, arvioiminen ja välittäminen päättäjien, asiantuntijoiden ja kansalaisten

käyttöön sekä muualla kehitettyjen menetelmien soveltaminen suomalaisiin oloihin ovat selvitysmiesraportin mukaan laitosten keskeisiä tehtäviä. Raportissa todetaan vaikuttavuustiedon tarpeista seuraavasti:

”Yhteiskunnan kehittämisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta voimavaroja on täysin riittämättömästi mm. kansainvälisten suhteiden, oikeuspolitiikan, politiikkatoimenpiteiden taloudellisuuden ja vaikuttavuuden, elinolojen ja hyvinvoinnin ja kuluttajatutkimuksen alueilla.” (Huttunen 2004, 6.)

Tutkimusten avulla saatavan vaikuttavuustiedon systemaattisen tuottamisen, levittämisen ja hyödyntämisen odotukset ovat viime aikoina kiteytyneet tieteellisiin näyttöihin (*evidence-based*) perustuvan yhteiskuntapolitiikan kehittämiseksi. Juha Koiviston (2005, 13) mukaan julkisen sektorin tehostamisideat etenivät kolmessa aallossa: ensin rajoitettiin julkisia kustannuksia, sitten kehitettiin palvelujen laatua, ja tällä hetkellä ajankohtaista ovat tieteelliset näytöt toimintojen vaikuttavuudesta ja toimivuudesta.

Näyttöihin perustuvaa lähestymistapaa kehitettiin alun perin lääketieteessä ja terveydenhuollossa, ja sitä on edistänyt muun muassa kansainvälinen Cochrane-yhteistyö (ks. <http://www.cochrane.org>). Sitten se on laajentunut sosiaali- ja työvoimapolitiikan, sosiaalityön ja koulutuksen alueelle niin kutsuttuna Campbell-yhteistyönä (ks. <http://www.campbellcollaboration.org>). Näyttövaatimusten edelläkävijä on Iso-Britannia, jossa tieteellisiin näyttöihin perustuva yhteiskuntapolitiikka tuli 1990-luvun lopulla hallituksen tavoitteeksi. Siellä on näyttövaateiden myötä perustettu lukuisia uusia hyvinvointialan arviointiyksiköitä yliopistoihin ja tutkimuskeskuksiin. Niissä ei niinkään tutkita yhteiskuntapolitiittisten toimien vaikutuksia, vaan kootaan ja syntetisoidaan vaikuttavuutta koskevia tutkimustuloksia. Myös Pohjoismaissa hyvinvointialan näyttöperustaisuuden kehittäminen on voimistunut ja saanut aikaan uusia hankkeita ja yksiköitä. (Ks. Gough ja Elbourne 2002; Sanderson 2003; Koivisto 2005.)

Näyttöihin perustuvien käytäntöjen aikaan saamiseksi systemaattisilla tutkimuskatsauksilla on keskeinen merkitys. Niiden avulla halutaan parantaa päätöksentekijöiden, kansalaisten ja asiantuntijoiden edellytyksiä hyödyntää tutkimustietoa sekä lisätä tutkimuksen tilivelvollisuutta päätöksentekijöille ja kansalaisille. Lääketieteistä omaksutun mallin mukaan katsauksissa on yleensä asetettu ensiarvoisiksi satunnaisesti tutkitut, kokeellisin menetelmin aikaansaadut tutkimukset. Tämä on saanut yhteiskuntatutkijat suuntauksen arvostelijoiksi, ja tästä syystä on yritetty kehittää myös muihin lähestymistapoihin, kuten laadullisiin tutkimuksiin, perustuvia kokoavia katsauksia. (Ks. Gough ja Elbourne 2002.) Viimeisimpiä esimerkkejä Kelassa tällaisesta väljemmästä tavasta koota olennaisia tutkimustuloksia ovat Katri Hellstenin ja Tuula Helneen (2004) sekä Pentti Takalan (2005) toimittamat artikkelikokoelmat.

9.2 Arviointi ja arviointitutkimus tietoyhteiskunnassa

Arvioinnin laajentuminen kuuluu tietoyhteiskunnan muutoksiin, jotka koskettavat välillisesti Kelassa tehtävää tutkimusta. Niiden seurauksena tieteen ulkopuolisuus ja auktoriteettiasema ovat hälventyneet, ja tutkijoista on tullut neuvottelevia, konsultoivia ja tasavertaisia verkostotoimijoita. Muutoksia on kuvattu siirtymänä tieteen kulttuurista tutkimuksen kulttuuriin. Tieteen kulttuuri oli luonteeltaan viileää, neutraalia ja etäistä. Tiedemiehiltä toivottiin objektiivista suhtautumistapaa asioihin sekä taitoa taltuttaa yhteiskunnallista epävarmuutta ja tiedollisia erimielisyyksiä. Tutkimuskulttuuri on epävarmaa, paneutuvaa ja riskialtista, ja tutkijoiden on mahdotonta ja tarpeetonta sanoa tiedotusvälineiden ja muiden vaikuttajatahojen rinnalla viimeistä sanaa kiistakysymyksiin. (Ks. Latour 1999, 20.)

Helga Nowotnyn, Peter Scottin ja Michael Gibbonsin (2004, 4–30) mukaan tiede, yhteiskunta ja hyvinvointivaltio ovat menettäneet aiempia sisältöjään, ja niiden rajat ovat hämärtyneet. He painottavat uusien avoimien tiedontuotannon järjestelmien kehittymistä. Valtion aseman heikentyminen, globalisaatio, hallinnollinen hajauttaminen, markkinaistuminen, uudet tietoteknologiat sekä kansallisvaltioiden rajat ylittävät yhteiset huolenaiheet ovat heidän mielestään uudenlaista tiedontuotantoa eteenpäin vieviä voimia.

Kehityksen myötä yhä useampiin toimintoihin on sisällytetty tutkimuksellisia elementtejä. Kun tutkimukselle on tullut tärkeä asema taloudellisen kilpailukyvyyn edistäjänä, tämä on korostanut yritysten ja julkisten organisaatioiden oman tutkimus- ja kehittämistoiminnan merkitystä. Niitä kehitetään tieto-organisaatioiksi ja oppiviksi organisaatioiksi elinikäisen oppimisen ajattelutavan tukiessa tätä kehitystä. Siten kaikkien työelämän toimijoista on tullut eräänlaisia tutkijoita tai arvioitsijoita. Rajankäynti sen suhteen, mikä on tutkimusta ja mikä ei ja kuka on tutkija ja kuka ei, on käynyt aiempaa epäselvemmäksi.

Alun perin tutkijaryhmä kehitteli näitä ajatuksiaan vuonna 1994 ilmestyneessä julkaisussa ”The new production of knowledge” (Gibbons ym. 2004). Siinä he kuvasivat yliopistollisen, tieteenalakohtaisen tutkimuksen (*Mode 1*) rinnalle vähitellen kehittyntä tiedontuotannon mallia (*Mode 2*). Siinä tieto tuotetaan välittömästi siinä toimintaympäristössä, missä se hyödynnetään eikä tiedon käyttöympäristöistä erillisissä, autonomisissa tiedeyhteisöissä. Toiseksi tiedontuotanto on transdisiplinääristä: siinä hyödynnetään monia tietolähteitä, joihin sisältyy myös käytännön tietämys. Kolmanneksi tiedon tuottajilta tarvitaan moninaisia tietoja ja taitoja. Tutkimustiedon ohella tavallisten kansalaisten tieto ja kokemukset tulevat tärkeiksi. Neljänneksi virtuaalisten asiantuntijaverkostojen merkitys korostuu. Tietoa tuottavien yhteisöjen rajat ja jäsenyydet käyvät epäselviksi: miltei kuka tahansa kiinnostunut voi osallistua tiedon tuottamiseen tai ainakin käyttää sitä. Viidenneksi tällaisessa tiedontuotannossa kiinnitetään runsaasti huomiota toiminnan arviointiin. Kuudenneksi tiedontuotannolle muodostuu uudenlaisia laatukriteerejä. Kun tutkimus perustuu

tieteenalakohtaiseen vertaisarviointiin, tässä tiedontuotantomallissa on epävarmaa, miten laadunvalvontaa toteutetaan. Nowotny (2003) puhuu sosiaalisesti järeästä tiedosta, mutta on epäselvää, miten tiedon koettelu tapahtuu käytännössä.

Keskustelu tiedontuotantomalleista on aiheuttanut vilkasta keskustelua tutkimuksen piirissä. Tiedontuotantomallien historiallista ilmaantumista ja keskeisiä piirteitä ei kuitenkaan ole kiistetty. (Ks. Allardt 2002, 303–305; Niiniluoto 2002, 39–40; Tuunanen 2004, 18–20.) Tiedontuotantomallien erot voidaan tiivistää seuraavanlaiseksi taulukoksi (taulukko 4):

Taulukko 4. Kaksi tiedontuotantomallia (Tuunanen 2004, 19).

<i>Tiedontuotantomalli 1</i>	<i>Tiedontuotantomalli 2</i>
Tutkimusongelmat määritellään ja ratkaistaan akateemisen yhteisön intresseistä käsin	Tieto tuotetaan sovellusympäristössään
Tieteenalakohtainen tieto	Transdisiplinäärinen tieto
Taitojen homogeenisuus	Taitojen heterogeenisuus
Hierarkkiset, pysyväisluonteiset organisatoriset rakenteet	Matalat, vaihtuvat organisatoriset rakenteet
Heikohko sosiaalinen tilivelvollisuus ja refleksiivisyys	Voimakas sosiaalinen tilivelvollisuus ja refleksiivisyys
Kollegiaalinen laadunvalvonta	Laajaan, usein tilapäiseen ja heterogeeniseen käytännön toimijoiden yhteisyyteen perustuva laatukontrolli, osallisuus paikallisessa kontekstissa määrittäneen ongelman ratkaisuun

Arviointia toteutetaan lähes pääsääntöisesti jälkimmäisen tiedontuotantomallin jäsentämällä tavalla. Arvioinnit tehdään välittömästi toimintaympäristöissään, ja arviointitieto tuotetaan transdisiplinäärisesti, eri alojen tietoa, oppeja ja kokemusta hyödyntäen. Arvioinnin osaamisvaatimukset vaihtelevat tutkijantaidoista EFQM-mallin soveltamiseen ja kansalaisten osallistamiseen. Arviointitutkimuksen ja ei-tutkimuksellisen arvioinnin rajat ovat väljät, ja arviointitutkimuksia tekevät muutkin kuin tutkijan tehtävissä työskentelevät. Arviointia toteutetaan usein määräaikaissa hankkeissa, ja niiden tekijät ovat vahvasti tilivelvollisia toimeksiantajilleen. Ei-tutkimuksellisten arviointien laadun määrittely ja valvonta puuttuvat lähes kokonaan. Tällä hetkellä kansainvälisessä keskustelussa pohditaan tämän ongelman ratkaisuksi arvioinnin standardien aikaansaamista, ja sekä niiden puolesta että vastaan esitetään näkemyksiä.

10 ARVIOINTI TIEDONHALLINNAN HAASTEENA

”Tuloksellisuus- ja vaikuttavuustutkimus, priorisointi, eettinen keskustelu, laatujärjestelmät, näyttöön perustuva lääketiede ja monet muut samanlaiset käsitteet lähestyvät samoja yhteiskunnallisia prosesseja eri suunnista. Priorisointia pidetään takaisin palaavana piruna (HS 24.10.1996), mutta voi väittää että tämä ”piru” on ollut aina läsnä eikä sitä millään tavalla saa karkoitettuakaan.” (Vilkkumaa 1999, 86.)

Vaikuttavuudesta käsin ohjautuvaa organisaatiota ei ole vielä missään olemassa. Miten tavoiteltava asia se sitten olisi? Ainakin se on mutkikkaampi asia kuin äkikseltään tulisi ajatelleeksi. Ensinnäkin julkisten organisaatioiden onnistuminen edellyttää nähtävästi eri tuloksellisuuden osatekijöiden tasapainoa. Kun tehokkuutta korostetaan, kärsii vaikuttavuus. Jos vaikuttavuutta painotetaan, toiminnan tehokkuus ehkä kärsii, mutta pitkän aikavälin tulokset saattaisivat olla paremmat. Tällaisia uskomuksia ainakin esitetään.

Toiseksi ongelmia sisältyy tiedontuotantoon. Voi vain kuvitella, millaiseen tilanteeseen päädyttäisiin, jos valtion ja kuntien hallinnon talousarviot laadittaisiin yksinomaan toimenpiteiden osoitetun vaikuttavuuden perusteella. Vaikutuksia koskevat kiistat kärjistyisivät kestäättömiksi, ja vaikuttavuustuloksia alettaisiin osoittaa epäeettisin menettelyin. Kansalaisten oikeusturvasta ei voisi puhua, kun vaikuttavuutta osoitaisivat ne hallinnonalat tai toimipisteet, joilla on eniten varoja arviointiin.

Vaikuttavuustieto on muita tuloksellisuuden osa-alueita epätäydellisempää ja kiistanalaisempaa. Juuri kun saadaan todistetuksi jonkin toiminnon, ravintoaineen tai hoitomuodon hyvät tulokset, ilmestyy toinen tutkimus, joka kumoaa ne. Ihmisten toiminnan alueella tietämyksemme on varsin heikkoa, eivätkä ihmiset koskaan toimi niin ohjatusti kuin kuvittelisi. Palvelujen vaikuttavuustulokset riippuvat vahvasti yhteiskunnallisista olosuhteistaan. Sivuvaikutusten selvittelyä ei ole yhteiskunta-poliittisten interventioiden alueella tehty juuri lainkaan.

Näin ollen vaikuttavuuden arviointi on yhtä aikaa arvokas mutta arvaamaton apuväline julkisessa hallinnossa. Ei ole ihme, että arviointitoimintaa halutaan yhä enemmän saada säätelyn kohteeksi. Johdantoluvussa mainittu Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia -keskustelualoite (2001) ilmentää arvioinnin ohjauksen ja koordinoinnin yrityksiä. Siinä ehdotetaan yhteisen arviointistrategian kehittämistä kaikkiin julkisiin palveluihin. Aloitteessa tiivistetään julkisten palvelujen arvioinnin periaatteet seuraavasti (Kohti julkisten palvelujen ... 2001, 28):

Julkisten palvelujen arviointia ohjaavat periaatteet

- 1 Julkisten palvelujen kehittäminen ja arviointi on kokonaisvaltaista. Siinä otetaan huomioon poikkihallinnolliset arviointitarpeet sekä käytettävissä olevat voimavarat.

- 2 Eri sidosryhmien tarpeet tyydyttävää arviointia kehittämällä vähennetään tarvetta normiohjaukseen.
- 3 Arviointi on osa jokaisen julkisia palveluja tuottavan organisaation normaalia toimintaa. Keskeistä on oman toiminnan tunteminen, ydinprosessien, asiakkaiden ja eri sidosryhmien määrittely. Päämääränä on julkisen palvelutoiminnan läpinäkyvyyden sekä kansalaisten osallistumisen lisääminen.
- 4 Arvioinnissa tarvitaan erilaisia arviointimenetelmiä ja -asetelmia. Arvioinnissa tulee huomioida aina arvioitavan toiminnan erityispiirteet.
- 5 Arviointi perustuu kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Valtion, kuntien, eri hallinnonalojen ja -tasojen, yksityisten ja julkisen sektorin organisaatioiden sekä asiakkaiden välistä arviointiyhteistyötä lisätään ja edelleen kehitetään. Organisaatio- ja yksikkötasolla onnistunut arviointi perustuu johdon ja henkilöstön väliseen yhteistyöhön.
- 6 Tiedon keräämisen, analysoinnin ja jalostamisen lähtökohtana tulee olla se, että kerättävä tieto palvelee yksittäisiä palveluntuottajia ja palvelujen loppukäyttäjiä (asiakkaita) sekä päätöksentekoa ja yhteiskuntaa laajemmaltikin.
- 7 Arvioinnissa hyödynnetään eri hallinnonaloilla tehtyä kehitystyötä, ammattitaitoa ja olemassa olevia tiedonkeruumenetelmiä sekä kehitettyjä tunnuslukuja. Mittareita ja menetelmiä kehitetään jatkuvasti huomioiden myös kansainvälinen kehitystyö.
- 8 Arviointi ei ole tavoite vaan väline. Riippumatta siitä, mistä arvioinnin aloite lähtee, tulee arvioinnin perimmäisenä tavoitteena aina olla oppiminen ja sitä seuraava toiminnan kehittäminen.

Kansainvälisessä keskustelussa samanlaisista asioista puhutaan *arviointikapasiteettien kehittämisenä (evaluation capacity building)* Arviointikapasiteettien kehittämishdoituksia on tehty etenkin ylikansallisten organisaatioiden, kuten Maailmanpankin, UNDP:n, OECD:n sekä Euroopan unionin, piirissä.

Richard Boylen (2003) mukaan arviointikapasiteettien kehittäminen tarkoittaa tavoitteellista työskentelyä, jonka avulla luodaan ja ylläpidetään jatkuvia organisatorisia prosesseja, jotka saavat aikaan laadukasta arviointitoimintaa ja sen hyödyntämistä. Toisin sanoen arviointi nähdään organisaation kokonaisvaltaisena ja strategisena kysymyksenä, tiedonhallinnan osa-alueena. Määritelmän mukaisesti organisaation arviointikapasiteetti muodostuu kahdesta ulottuvuudesta: siinä on kyse sekä kyvystä tuottaa käyttökelpoista arviointi- tai tutkimustietoa että kyvystä hyödyntää sitä toiminnassa. (Ks. myös Boyle ja Lemaire 1999.)

Arviointikapasiteetteihin on kiinnitetty huomiota paitsi ylikansallisissa yhteyksissä myös kansallisvaltioiden tasolla sekä yksittäisissä organisaatioissa, työyhteisöissä ja

projekteissa. Niiden kehittämisessä on korostettu seuraavaa viittä näkökulmaa (Evaluation 2000):

Arviointikapasiteettien kehittämisen näkökulmat

- 1) arviointitoiminnan motivaatioperusta ja syyt, joiden vuoksi arviointeja tehdään
- 2) toimintaympäristö, jossa arviointeja toteutetaan
- 3) arviointiosaaminen; tiedot ja taidot toteuttaa ja hyödyntää arviointeja
- 4) käytännölliset voimavarat ja tuki
- 5) organisaatioiden oppiminen arviointien aikana ja jälkeen.

Arviointi edellyttää siis ensinnäkin sitä, että ymmärretään, miksi kulloinkin arvioidaan, ja että ihmiset ovat siihen motivoituneita. Christopher Pollittin (1997) mielestä seuraavat tekijät ovat tärkeitä, jos halutaan ottaa käyttöön uusia arviointivälineitä: henkilöstön tulee ymmärtää valittu lähestymistapa, sen käyttöönotolle tulee olla riittävästi voimavaroja, taitoa ja aikaa, henkilöstön tulee olla motivoitunut lähestymistavan käyttöön ja toimintaa vääristävät, ihmisten motivaatioita laskevat tekijät tulee poistaa. (Ks. myös Kuitunen ja Hyytinen 2004.)

Toiseksi arviointi riippuu siitä, missä sitä tehdään. Se, miten erilaiset arviointiotteet asettautuvat johonkin organisaatioon, riippuu siitä, millainen on tämän organisaation aiempi historia ja millaisia ohjaus- ja tietojärjestelmiä siinä on aiemmin käytetty. Uusinstitutionaalisesta näkökulmasta uusien välineiden käyttöönoton onnistuminen liittyy tähän näkökohtaan: mitä selvemmin tehdyn uudistuksen tai käyttöönotetun uuden välineen lähtökohdat vastaavat organisaation aiempaa institutionaalista identiteettiä, sitä suuremmat onnistumisen mahdollisuudet sillä on. (Brunsson ja Olsen 1990, 15 ja 17.) Toisaalta tällaisissa tilanteissa uusilla välineillä ei ehkä saada aikaan sitä muutosta, jota tavoiteltiin.

Kolmanneksi arviointi edellyttää osaamista. Arvioinnin osaamisvaatimukset ovat osin yhteneväisiä tutkijan taitojen kanssa, mutta osin siitä poikkeavia. Usein ajatellaan, että vain arviointitiedon tuottajan tulee tietää ja ymmärtää, miksi ja miten hän tietoa tuottaa. Silti myös tiedon hyödyntäminen edellyttää osaamista. Tässä osaamisessa on kyse esimerkiksi tilastollisen ja laadullisen tiedon paikan ymmärtämisestä organisaatiokäytännöissä. Uusmanagerismin omaksumisen ja tilivelvollisuusarvioinnin laajentumisen myötä julkisessa toiminnassa painotetaan entistä enemmän kvantitatiivista tietoa. Sen avulla halutaan kehittää hallinnon läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta. Toisaalta vastassa ovat vaikutusten vaikeaa mitattavuutta sekä julkisten organisaatioiden erityispiirteitä korostavat argumentit. Hyödyllisempää on vastakkainasettelun sijasta tarkastella sitä, mihin tarkoituksiin kvantitatiivinen mittaaminen soveltuu hyvin ja mihin heikommin. (Ks. Noordegraaf ja Abma 2003.)

Neljänneksi arvioinnit edellyttävät taloudellisia resursseja ja käytännön voimavaroja, esimerkiksi riittävää aikaa perehtymiseen, niin tiedon tuottajilta kuin tiedon hyö-

dyntäjiltä. Keskeisiä voimavaroja on tutkimus: on havaittu, että sellaisissa organisaatioissa, joissa tutkimusta on tehty pitkään, arviointia kehitetään monipuolisemmin kuin vaatimattomat tutkimusperinteet omaavissa yhteisöissä.

Viidenneksi arviointien tekemisestä ja tuloksista tulee oppia. Chris Argyriksen ja Donald A. Schönin (1978) mukaan organisatorisessa oppimisessa on kyse virheiden huomaamisesta ja niiden korjaamisesta. He esittivät teorian yksisilmukkaisesta (*single-loop learning*) ja kaksoissilmukkaisesta oppimisesta (*double-loop learning*), joka on levinnyt laajasti johtamiskirjallisuuteen. Oppivassa organisaatiossa tapahtuu kaksisilmukkaista oppimista. Siinä on kyse kyvystä luoda uutta ja hallita muutoksia eikä vain sopeutua, kyvystä tarkastella päämääriä uudestaan eikä vain vaihtaa keinoja, kyvystä kehystää asioita uusin tavoin ja tehdä tarpeen vaatiessa rajanylityksiä, kyvystä tarkastella asioita pitkällä aikavälillä eikä vain reagoida välittömästi havaittuihin ongelmiin sekä kyvystä havaita toiminnan puutteita eikä vain peittää niitä. (Ks. Engeström 2004.)

Richard C. Sonnichsenin (2000, 139) mukaan organisaation ilmapiiri vaikuttaa arviointien tuottamiseen ja hyödyntämiseen: sen tulee tukea oppimista ja toiminnan kriittistä itsetarkastelua. Kaksoissilmukkainen oppiminen tarkoittaa myös sitä, että arviointeja osataan tarkastella kriittisesti. Voi olla esimerkiksi tarpeen pohtia arviointien taustalla olevia arvoja sekä selvittää arviointien seurauksia ja piilovaikutuksia (ks. Vuori (2004, 1–3).

11 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI KELASSA – YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

”Sosiaalipolitiikan asiantuntijan asema ei ole kadehdittava. Näköalapaikat, tähtäyspisteet, järkevät ideat, arviointiperusteet ja siis myös maailmassa suuntautumisessa tarvittavat apuneuvot näyttävät yksi toisensa jälkeen ilman mitään erityistä syytä lipsahaneen kädestä.” (Eräsaari 1999, 145.)

Raportissa on selvitetty vaikuttavuuden käsitteitä ja yhteiskuntapolitiikan vaikutusten arviointia Kelan toiminnan kannalta keskeisistä näkökulmista. Vaikuttavuus ei ole ajankohtaisuudestaan huolimatta uusi näkökulma yhteiskuntapolitiikkaan ja julkiseen palvelutoimintaan. Kelassa on ainakin 1960-luvulta asti selvitetty tutkimuksin uudistusten, ohjelmien ja etuuksien vaikutuksia. Vaikuttavuuden arvioinnista on tullut julkisten organisaatioiden lakisääteinen velvoite, ja se kytkeytyy nykyisin kiinteästi sekä yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon että toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen. Samalla vaikutusten arviointi on laajentunut tutkijoiden työstä yhä useampien työntekijöiden tehtäväksi. Siitä on tullut merkittävä toimintapoliittinen ja tiedonhallinnan haaste julkisille organisaatioille.

Vaikuttavuuden arvioinnin laajentumiselle ei ole yhtä perussyytä vaan useita taustatekijöitä. Vaikutusten arviointia katsotaan tarvittavan 2000-luvun julkisissa palveluissa ainakin poliittis-hallinnollisen päätöksenteon tueksi, tulohajautuksen ja johtamisen välineeksi, hyvinvointivaltion uudelleenmuotoilun tueksi, yhteistoiminnallisten ohjelmien ja hankkeiden vaikutusten selvittämiseksi, kansalaisläheisyyden ja -osallisuuden kehittämiseksi sekä palvelujen, etuuksien ja työn uudistamiseksi. Tässä luvussa kootaan yhteen vaikuttavuuden arvioinnin haasteet Kelassa. Ne perustuvat siihen näkökantaan, että toiminnan vaikuttavuutta voidaan parhaiten tarkastella lähtien yksinkertaisista kysymyksistä:

- 1) Minkä asioiden vaikuttavuutta arvioidaan?
- 2) Millaisia haasteita vaikuttavuuden näkökulmaan sisältyy?
- 3) Miksi ja mihin tarkoituksiin vaikuttavuutta arvioidaan?
- 4) Keiden lähtökohdista käsin vaikuttavuutta arvioidaan?
- 5) Millaisin lähestymistavoin, kriteerein ja mittarein vaikuttavuutta arvioidaan?
- 6) Miten vaikuttavuustietoa välitetään ja hyödynnetään?

11.1 Vaikuttavuuden arvioinnin kiinnostavat

Vaikuttavuudessa on yleisesti ottaen kyse vaikutuksista, joita Kelan toiminnalla ja etuuksilla saadaan aikaan yhteiskunnassa ja kansalaisten arkielämässä. Kaikkia Kelan toimintaan liittyviä vaikutuksia ei voida tarkastella yhtäaikaaisesti, vaan on aina tilannekohtaisesti sovittava siitä, mitkä asiat valitaan kulloinkin arvioinnin kohteeksi. Vaikuttavuuden arvioinnilla on Kelassa useita kiinnostavia, ja tässä kootaan niistä keskeisimmät.

Kelan vaikuttavuuden kysymyksenasettelut lähtevät sen yhteiskunnallisista tehtävistä. Kelaa koskeva lainsäädäntö, toiminta-ajatus, toimintaa ohjaavat arvot sekä strategiset päämäärät ovat ensimmäinen kiinnekohta vaikuttavuuden arvioinnille: niihin on kirjattu perustehtävät ja päämäärät, joiden vuoksi Kela on olemassa yhteiskunnassa. Ne suuntaavat huomion tärkeimpiin ulottuvuuksiin, joilla vaikuttavuutta voidaan arvioida. Vaikka periaatteessa on mahdollista selvittää väljästi joidenkin yhteiskunnallisten päämäärien saavuttamista, tavanmukaisesti organisaation toiminta-ajatuksista ei suoraan johdeta vaikuttavuuden arvioinnin välineitä tai mittaristoja. Kun muistetaan, että vaikuttavuudessa on kyse ensisijaisesti niistä vaikutuksista, jotka ovat toiminnan kautta vaikutettavissa, Kelan toiminta-ajatuksessa mainituissa asioissa onnistuminen eli väestön toimeentulon turvaaminen, terveyden edistäminen sekä itsenäisen selviytymisen tukeminen eivät ole sellaisenaan arvioitavissa jollakin yhdellä, kokonaisvaltaisella arviointivälineellä.

Toisen vaikuttavuuden arvioinnin kiinnkohdan muodostavat runsaat sata sosiaaliturvaetuutta, 40 etuuslakia ja 60 säädöstä, joiden toimeenpanosta Kela on vastuullinen. Vaikuttavuuden arvioinnin tärkeä kohdealue on sosiaaliturvalainsäädännön toteutumisen seuranta ja siihen perustuvat ehdotukset lainsäädännön kehittämiseksi. Tosin lainsäädäntöön on kirjattu eri etuuksien päämäärät ja tavoitteet väljästi. Tällä alueella on kyse kansalaisten asemasta ja oikeusturvasta sekä oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisesta. Tällainen vaikutusten tarkastelu voi olla tutkijoiden työtä, mutta sitä tehdään myös Kelan etuusosastoilla ja asiantuntijatoiminnassa.

Kolmannen vaikuttavuuden arvioinnin kiinnkohdan muodostavat etuusjärjestelmät ja yhteiskuntapolitiikka kokonaisuudessaan. Sosiaaliturvaetudet eivät vaikuta kansalaisten arkielämässä sellaisenaan, vaan muihin yhteiskunnallisiin instituutioihin ja järjestelmiin, kuten globaaliin ja kansalliseen talouteen, työmarkkinasuhteisiin ja työelämän kehityssuuntiin, perheinstituution muotoutumiseen sekä muihin yhteiskuntapolitiikan alueisiin, esimerkiksi koulutusjärjestelmään, työvoimapolitiikkaan ja kuntien palvelutoimintaan kietoutuneena. Vaikka raportissa on korostettu arvioinnin laajentumista kaikkien hyvinvointipalveluissa työskentelevien tehtäväksi, tällainen järjestelmävaikutusten tarkastelu onnistuu parhaiten monitieteisen tutkimuksen avulla.

Neljäs kiinnekohta vaikuttavuuden tarkastelulle on Kelan johtamisjärjestelmä ja tulosohjaus sekä sen yhteydessä sovitut toiminnan kehittämisen päämäärät ja pyrkimykset. Ne on kirjattu käytössä olevaan tuloskorttiin sekä asiakas- että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta. Kelan yhteiskunnallisella vaikuttavuudella on kaksi pääasiallista aluetta: sosiaaliturvan toimeenpano sekä sosiaaliturvan kehittäminen. Vaikutusten arviointia on mahdollista tehdä näillä molemmilla alueilla tai toista painottaen. Tulosohjauksen tueksi tehtävä vaikuttavuuden seuranta on luonteeltaan jatkuvaa, sopimuksellista ja neuvottelunvaraista.

Viidennen kiinnkohdan muodostaa asiakaspalvelu ja sen kehittäminen sekä Kelassa toteutettavat koulutus- ja kehittämisshankkeet. Projekteja on lukuisia, eikä kaikkien

niiden vaikutuksia tarvinne systemaattisesti arvioida. Aiheellista on keskittyä Kelan etuustoiminnan kehittämisen kannalta avainasemassa oleviin hankkeisiin. Asiakaspalvelun kehittäminen ja kehittämisprojektien arviointi edellyttävät kehittävän arvioinnin lähestymistapojen käyttöönottoa. Asiakkaiden ja työntekijöiden vuorovaikutuksessa muodostuva tieto ei ole toistaiseksi saanut riittävää painoarvoa Kelassa. Tämä hiljaiseksi jäänyt tieto voisi kuitenkin osoittautua arvokkaaksi toiminnan kehittämisessä.

Kuudes kiinnekohta vaikuttavuuden arvioinnille ovat yhteistoiminnalliset politiikkaohjelmat, hankkeet ja projektit, joita Kela toteuttaa yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Tällaisen ohjelma-arvioinnin merkitys on kasvanut ylikansallistumisen seurauksena, valtion tehtävien tyhjäntyessä ja hyvinvointipolitiikkojen lisääntyvästi ohjelmallistuessa. Ohjelma-arviointien toteutus edellyttää yhteistyötä eri hallintokuntien kesken.

11.2 Vaikuttavuuden näkökulman haasteet

Vaikuttavuuden arvioinnin erityishaasteet voidaan kiteyttää neljään asiaan. Ensinnäkin vaikuttavuuden arviointi edellyttää sitä, että lähdetään realistisesti liikkeelle. Aluksi on tunnustettava, että muihin tuloksellisuuden osatekijöihin verrattuna vaikuttavuudesta on kaikkein hankalinta tuottaa luotettavaa tietoa. Vaikuttavuuskäsitteet ovat eri tieteenaloihin ja hallinnollisiin ympäristöihin sitoutuvia ja historiallisesti muuttuvia. Vaikuttavuuden arvioinnille ei ole yhtä oikeaa toteutustapaa, vaan se on sopimuksellinen asia. Epäselvyys ja sopimuksenvaraisuus eivät merkitse rajoitetta vaan mahdollisuutta: voidaan periaatteessa sopia siitä, miten vaikuttavuuden käsitteitä ja lähestymistapoja hyödynnetään Kelassa eri tilanteissa.

Toiseksi vaikuttavuuden arviointia on kehitetty innokkaimmin vuorovaikutteisissa julkisissa palveluissa, jotka hieman poikkeavat Kelan etuustoiminnasta. Palvelujen arvioinnin välineet eivät aina sellaisenaan sovellu sosiaalivakuutuksen ja tulonsiirtojen tarkasteluun. Kun Kelassa otetaan käyttöön, kehitetään tai hyödynnetään vaikuttavuuden arvioinnin välineitä, on tarpeen pohtia niiden soveltuvuutta käyttöympäristössään.

Kolmanneksi vaikuttavuuden selvittäminen edellyttää sen alueen kirkastamista, johon toiminnalla on kulloinkin mahdollista vaikuttaa. Vaikuttavuuden arviointi sisältää oletuksia syy-seuraussuhteista ja vaikutusten mekanismeista. Vaikuttavuudessa on kyse siitä, että saavutetut tulokset ovat tehtyjen toimenpiteiden seurausta.

Neljänneksi vaikutusten tai lopputulosten (*outcomes*) ja tuotosten tai suoritteiden (*outputs*) selvittelyyn tarvitaan erilaista tiedonhankintaa. Vaikuttavuuden arviointi edellyttää tiedonkeruun ulottamista kansalaisten arkielämään ja organisaation ulkopuoliseen yhteiskuntaan, mutta tuotoksista voidaan koota tietoa helpommin,

rajoittumalla organisaation omaan toimintaan. Vaikuttavuustieto pitää yleensä hankkia etuuksien ja palvelujen käyttäjiltä huomattavan aikaviiveen jälkeen. Siten vaikuttavuustiedon hankinta vaatii usein suurehkoja kustannuksia ja edellyttää pitkää aikajännettä ja huomattavaa työpanosta

11.3 On tiedettävä, miksi arvioidaan

Vaikuttavuuden arvioinnin kolmantena haasteena on tietää ja sopia kussakin tilanteessa siitä, mihin tarkoitukseen arviointitietoa hankitaan. Vaikutusten arviointia tarvitaan Kelassa kolmeen päätarkoitukseen. Nämä ovat tilivelvollisuuden ja tuloksellisuuden todentaminen, toiminnan kehittäminen sekä uuden tiedon tuottaminen. Tilivelvollisuusarvioinnin, kehittävän arvioinnin ja arviointitutkimuksen pääpiirteet on tiivistetty taulukkoon 5. (Vrt. Lindqvist 1999, 111.)

Tilivelvollisuusarviointi tukee Kelassa tulohajausta, ja sen keskeisimpiä välineitä on tulokortti. Tilivelvollisuusarvioinnissa on kyse jatkuvaan seurantaan perustuvasta toimintojen tuloksellisuuden arvioinnista. Tällaista arviointia tehdään Kelassa ensi sijassa kansalaisia sekä päätöksentekijöitä eli eduskuntaa, sen nimeämiä valtuutettuja sekä hallitusta varten. Tulohajaukseen liittyen arviointien käyttäjiä ovat organisaation eri hallintotasot johtajista keskushallintoon, aluekeskuksiin, vakuutuspiireihin ja toimistoihin. Tilivelvollisuusarviointi perustuu lainsäädäntöön kirjattujen ja neuvotte- luissa sovittujen päämäärien ja tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja mittaamiseen. Siten vaikuttavuus ymmärretään siinä useimmiten asetettujen päämäärien tai tavoitteiden saavuttamisen asteena. Tilivelvollisuusarvioinnin tiedonkeruun tulee olla yksinkertaista ja perustua mielellään organisaation peruskäytössä oleviin hallinnon tietojärjestelmiin.

Kehittävä arviointi on asiakas- ja työntekijälähtöistä arviointia, joka tukee uudistusten ja muutosten toteutusta sekä työ- ja palveluprosessien kehittämistä. Se voi lisätä ymmärrystä siitä, millaisten haasteiden parissa Kelan asiakkaat ja työntekijät toimivat yhteiskunnassa. Tällaisen arvioinnin avulla on mahdollista parantaa toiminnan vaikuttavuutta, vaikka tarkastelun painopiste on prosesseissa. Kehittävät arvioinnit tehdään palvelujen tai etuuksien tarjoajia tai käyttäjiä itseään varten ja toissijaisesti muita sidosryhmiä varten. Kehittävät arvioinnit toteutuvat vuorovaikutuksellisesti yhteiskehittelynä esimerkiksi koulutushankkeiden yhteydessä. Ne ovat paikallisia ja projektikohtaisia. Kehittävässä arvioinnissa ei ole kyse asetettujen tavoitteiden saavuttamisen asteen selvittämisestä ja tätä koskevien mittareiden laidinnasta. Arvioinneissa käytetään monipuolisesti tiedonkeruuta ja kehittämistä yhdistäviä menetelmiä, sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia. Kehittävän arvioinnin kohteita ovat Kelassa esimerkiksi hankesalkun (Kelan hankesalkku 2005–2008 2004) osa-alueet ja muut projektit. Kehittävä arviointi ei ole ehkä vielä saanut sitä näkyvyyttä, jonka se Kelassa ansaitsisi.

Taulukko 5. Tilivelvollisuusarviointi, kehittävä arviointi ja arviointitutkimus.

	<i>Tilivelvollisuusarviointi</i>	<i>Kehittävä arviointi</i>	<i>Arviointitutkimus</i>
Tarkoitus	Tilivelvollisuuden todentaminen, tuloksellisuuden seuranta	Työ- ja palveluprosessien kehittäminen	Uuden tiedon tuottaminen
Tiedon ja toiminnan suhde	Tietoa toiminnasta	Toimi ensin, tiedä sitten	Tiedä ensin, toimi sitten
Toiminta-alue	Kokonaisvaltainen, koko organisaation käsittävä	Paikalliset hankkeet	Rajatut arviointikysymykset ja kohteet
Tiedon ensisijaiset tuottajat	Hallinto ja työntekijät	Hankkeisiin osallistuvat työntekijät	Tutkijat
Tiedon ensisijaiset hyödyntäjät	Kansalaiset, päätöksentekijät, eduskunta, hallinto	Työntekijät, yhteistyötahot	Päätöksentekijät, kansalaiset, tutkijat, työntekijät, yhteistyötahot
Tyypillinen käyttö	Tulosohjaus	Koulutus, kehittämisprojektit, työyhteisön kehittäminen	Tiedotusvälinejulkisuus, poliittinen päätöksenteko
Tiedonhankinnan menetelmät	Hallinnon tietojärjestelmät, kvantitatiivinen mittaus	Hankekohtaisia, kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tieto	Hankekohtaisia, kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tieto
Tiedonhankinnan aikajänne	Jatkuva, reaaliaikainen/vähintään vuositason tieto	Hankekohtainen, usein lyhyt aikajänne	Hankekohtainen, usein pitkä aikajänne
Onnistuneisuuden kriteeri	Hallinnon läpinäkyvyyden lisääntyminen	Uudistunut palvelutoiminta, työn mielekkyys	Uudet näköalat ja perustelut päätöksenteolle

Arviointitutkimukset ovat Kelassa varsin näkyviä jo pitkän historiansa vuoksi. Ne ovat tieteellisiin menettelyihin perustuvia arviointeja, jotka pyrkivät uuden tiedon aikaansaamisen avulla tukemaan yhteiskuntapolitiittista päätöksentekoa. Arviointitutkimuksia tarvitaan selvittämään Kelan toiminnan kannalta keskeisiä yhteiskunnallisia haasteita, muutoksia ja sosiaalisten ongelmien ratkaisuyrityksiä, vaikutusten mekanismeja ja toiminnan sivuvaikutuksia etenkin huonosti tunnetuilla sosiaaliturvan vaikutusalueilla. Tieteellisiin näyttöihin perustuvan yhteiskuntapolitiikan vaatimusten voimistuessa arviointitutkimusten merkitys saattaa entisestään lisääntyä. Lisäksi niitä on alettu toteuttaa työntekijä- ja kansalaislähtöistä kehittämistä tukien.

Olisi oma tutkimuskohteensa selvittää sitä, miten liike-elämälähtöisiä, kokonaisvaltaisia kehittämisvälineitä sekä Kelassa kehitettyjä tietojärjestelmiä, kuten barometria, tosiasiallisesti hyödynnetään. Ne vaikuttavat olevan sekä tilivelvollisuuden todentamisen että kehittämisen apuvälineitä.

11.4 Vaikuttavuuden lähtökohta: asiakas vai yhteiskunta?

Raportissa on esitelty erilaisia vaikuttavuuden käsitteitä. Samalla on korostettu sitä, että näkökulmasta ja käyttöyhteydestä riippuen vaikuttavuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus voidaan määritellä eri tavoin. Kelan toimintaan liittyvät vaikutukset ilmenevät monilla yhteiskuntaelämän alueilla. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsite ei vielä itsessään tarkenna sitä, kenen arviointinäkökulmasta on kyse.

Kelan yhteiskunnallisten tehtävien voisi kuitenkin katsoa edellyttävän sitä, että asiakkaan näkökulma vaikuttavuuteen asetetaan etusijalle. Kelan asiakkaita ovat Suomessa asuvat ihmiset sekä myös muut asiakkaat, kuten yrityselämä, muu julkinen sektori sekä myös sisäiset asiakkaat. Se, mikä on asiakkaiden elämässä vaikuttavaa, on yleensä myös laajemmin merkityksellistä yhteiskunnassa. Siten on perusteltua pitää asiakkaiden näkökulmaa toiminnan ja etuuksien vaikuttavuuden tarkastelun lähtökohtana.

11.5 Vaikuttavuuden arvioinnin lähestymistavat

Vaikuttavuuden arviointiin ryhdyttäessä kysytään usein ensimmäiseksi asiaan soveltuvia mittareita. Kaikki vaikuttavuuden arvioinnin tavat eivät kuitenkaan perustu mittareiden käyttöön. Raportissa on esitelty viisi tavallisinta tapaa tarkastella vaikuttavuutta. Se voidaan ymmärtää tavoitteiden saavuttamisen asteeksi, toimenpiteen seuraukseksi, palvelu- ja etuusjärjestelmän kyvyksi saada aikaan haluttuja vaikutuksia, tarpeiden tyydyttymiseksi tai mekanismeiksi, joissa vaikutukset muodostuvat.

Näistä tavoitelähtöisyys on vanhin ja tavallisin hallinnon arvioinnin lähtökohta ja paljon käytetty menettely myös Kelassa. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi edellyttää sitä, että tavoitteet on ilmaistu riittävän yksityiskohtaisesti ja että niistä ollaan suhteellisen yksimielisiä. Käytännössä seikkaperäistä tavoitteenasettelua ei usein haluta, sillä tällöin päädytään vastakkain joustavuuden vaatimusten kanssa. Tavoitelähtöisen arvioinnin ongelma on myös sivuvaikutusten unohtaminen. Näihin tulisi kiinnittää huomiota.

Kokeellinen vaikuttavuuden tarkastelutapa soveltuu joissakin tilanteissa Kelassa tehtäviin arviointitutkimuksiin, mutta sen käytön rajoituksia on runsaasti yhteiskuntapolitiikassa. Palvelu- tai etuusjärjestelmän vaikuttavuuden aikaansaamisen kykyä painottava määritelmä on vähän hyödynnetty, mutta käyttökelpoinen lähtökohta vaikuttavuutta koskevan tilivelvollisuusarvioinnin kehittämiseksi. Organisaation kyvyk-

kyiden parantumiselle voidaan asettaa myös tavoitteita. Väestön ja asiakkaiden tarpeista lähtevä vaikuttavuus on keskeinen näkökulma, jonka merkitys näyttää vähentyneen suunnitteluajattelun väistyessä. Teorialähtöistä ja vaikutusten mekanismeja erittelevää arviointia on tehty Kelassa esimerkiksi kuntoutuksen tutkimuksessa, ja sitä ehkä tarvittaisiin nykyistä enemmän.

11.6 Vaikuttavuustiedon politiikkaan ja hallintaan

Kelassa tarvitaan yhtä aikaa eri tarkoituksia varten monenlaista vaikuttavuustietoa. Toiminnan ja etuuksien vaikuttavuuden arviointi ei ole mahdollista vain yhden tietojärjestelmän, tutkimuksen tai lähestymistavan avulla. Tästä syystä on tarpeen käydä jatkuvaa keskustelua siitä, mihin tarkoituksiin vaikuttavuustietoa kulloinkin hankitaan sekä miten sitä saadaan aikaan, välitetään ja hyödynnetään. Tämä tarkoittaa vaikuttavuuden ymmärtämistä toimintapoliittiseksi ja tiedonhallinnalliseksi haasteeksi.

Koska arvioinneilla voi itsessään olla myönteisiä ja kielteisiä seurausvaikutuksia, on tarpeen kiinnittää huomiota arviointien vaikutuksiin. Arviointi on hyvä renki mutta huono isäntä. Arvioinnin tulisi olla apuväline, mutta huonosti käytettynä siitä voi tulla itsetarkoitus. Arvioinnin näkeminen toimintapoliittisena kysymyksenä merkitsee huomion kiinnittämistä myös siihen, keiden vaikuttavuustietämystä Kelassa kulloinkin käytetään ja keiden pyrkimyksiä vaikutusten arviointi eri tilanteissa palvelee. Asiaksnäkökulman tai työntekijälähtöisyyden vahvistaminen vaikuttavuuden kehittämiseksi edellyttävät asiakaspalvelun yhteydessä syntyvän tiedon nykyistä suurempaa käyttöönottoa.

Vaikuttavuustietoon sisältyy sekä mahdollisuuksia että epävarmuutta ja riskejä. Yleensä väitetään vain sellaisten asioiden tulevan tehdyksi, joita arvioidaan systemaattisesti. Mutta yhtä hyvin on mahdollista, että väestön ja asiakkaiden toimeentulon, terveyden ja itsenäisen selviytymisen kannalta keskeisimmät vaikutusmekanismit soljuvat huolellisesti kehitettyjen vaikuttavuusmittareiden ohitse. Näin voi käydä etenkin silloin, jos rutiininomaisesti ja kyseenalaistamatta turvaudutaan vaikuttavuustietoon ja sen aikaansaamiin hallittavuuden mielikuviin. On tarpeen myöntää, ettei vaikuttavuustieto ole kaikella varmuudella luotettavaa tai ettei sitä usein ole edes hankittavissa.

12 SUMMARY

Rajavaara M. **The outcomes perspective and Kela. Concepts and approaches for evaluating outcomes in social security institutions.** Helsinki: The Social Insurance Institution, Finland, Social security and health reports 69, 2006. 90 pp. ISBN 951-669-685-6 (print), 951-669-686-4 (pdf).

Effectiveness has become a keyword in the discourse on the governance and evaluation of social policy and public services, yet it is not a new addition to public management or to evaluation research. The Social Insurance Institution of Finland (Kela) has evaluated the outputs and outcomes of social security reforms, policies and programmes since the 1960s. In those early days, evaluation projects were conducted mainly by professional researchers, and they were expected to provide information that would be useful in political-administrative decision-making. In the late 1980s, Finnish public services came under pressure for greater accountability and increased attention to effectiveness and performance measurement. The social value of evaluation research grew, but at the same time, all workers in public service organisations were assigned duties to monitor outputs and outcomes of organisational actions. The range of knowledge-production tools available for use in outcomes-based evaluations expanded as well.

The aim of the report is to describe the main purposes, concepts and best-known approaches for outcomes-based evaluation. The main focus is on the challenges, opportunities and risks Kela as a social security institution faces when measuring outcomes in different organisational settings. The basic questions addressed here are: 1) why and for what purposes are outcomes-based evaluations needed; 2) how is the concept of effectiveness defined in different evaluation contexts; 3) what are the main strategies and approaches for outcomes-based evaluations; and 4) what kind of challenges does the outcomes perspective pose for organisational knowledge management and evaluation capacity building. The report is based on Finnish and international evaluation literature and on Kela's administrative reports.

The Social Insurance Institution of Finland (Kela) looks after the basic security of the entire resident population of Finland at different stages of life. The most important determinants for outcomes-oriented evaluations focusing on Kela include the social security legislation it implements and the benefits it pays, its mission and values, the national and global social policy systems as a whole, the performance management system, and individual client-processing and co-operative policy initiatives and programmes.

Evaluation methodologies have been developed in many different administrative and scientific contexts, and the contractual nature of effectiveness concepts is emphasised. Negotiations and contracts are necessary for all outcome-based evaluations of social provision. It is to be noted that evaluation approaches developed and used in

service production contexts are not always easily applied to a social security organisation: its "products" are mainly social benefits and income transfers, not individual services. An understanding of the possible social arena that can be controlled, influenced or contributed to is a necessary precondition for conducting outcomes-based evaluations. For this purpose it is useful to distinguish between immediate, intermediate and ultimate outcomes. The data and methods for outcomes-based and outputs-based evaluations differ considerably, and information from citizens – acquired over a long period of time – is critical to assessing the outcomes of social security benefits.

In the 1980s, several critical views about the appropriateness and usefulness of effectiveness perspectives to the welfare state and to social policy were expressed by social policy researchers. In the 2000s, effectiveness monitoring and outcomes-based evaluations are regarded to have at least six functions in public service organisations. They are applied for rationalising public decision-making, for performance management and measurement, for reforming the post-expansive welfare state, for co-governance in the circumstances of "hollowing out the state", for enhancing the citizens' perspectives, for strengthening service user satisfaction and participatory democracy, and for the development of service models, the provision of benefits, work processes and workers' capacities. All of these justifications are of vital importance to social security organisations.

Outcomes-based evaluations are needed in Kela for at least three practical purposes, for establishing accountability, for enabling development and for providing new knowledge and understanding about decision-making processes. These perspectives differ in their knowledge claims and in their understanding of the potential use of the knowledge. The accountability perspective usually involves quantitative performance measurement and data bases that are mainly used within a management-by-results system. At present, the organisational performance of Kela is measured with in-house information systems and the Balanced Scorecard (BSC) and EFQM Excellence Model instruments. The developmental perspective stresses the importance of local and qualitative knowledge, collaborative learning, participation and empowerment. This perspective is useful when new service models are generated or old ones are improved, and the successes and failures of these development initiatives are elaborated. There has been a move towards wider participation in evaluations by different stakeholders, particularly service users. A knowledge perspective is needed to generate insights about the outcomes of policies, programmes and benefits and to critique old ones, with evaluation research playing an essential role in producing the necessary knowledge.

The most common methodologies for evaluating effectiveness are based on different views about the preconditions and possibilities of acquiring knowledge about outcomes. They also differ in terms of their foci, utilities and implications. Outcomes can be related to societal, legislative or organisational goals and aims (goal-achievement model); they can be understood as consequences of actions and as results of the deliv-

ery of services or benefits (experimental model); they can be interpreted as organisational competencies to produce desirable outcomes (competence model); they can be related to citizens' needs (needs-satisfaction model); or the emphasis can be put on mechanisms and the societal and local contexts where the outcomes are produced (realistic evaluation or theory-based evaluation). While these methodologies can be used in many ways for various evaluation purposes, they each have their limitations.

For the present, an outcomes-based public organisation can be seen to exist more as a managerial rhetoric than as a social reality. The benefits and problems of outcomes-based evaluations are widely debated in the evaluation literature. The rationales and consequences of performance measurement arrangements are the two most contested issues. It seems that an outcomes-based culture can evolve in a reflexive, learning organisation but also in a ritualistic, self-defeating organisation. Evaluation is inescapably a political activity, and the challenges, effects and risks of outcomes-based evaluations are elementary for all stakeholders of social security. For successful institutionalisation of arrangements for monitoring, measuring and evaluating effectiveness, an organisation needs to build its evaluation capacities. This means intentional work that is directed to capacities to produce outcomes knowledge and to capacities to use it, as well. A social security institution is a knowledge organisation, and outcomes-based evaluations should be understood as a part of broader questions concerning organisational knowledge policies and the management of social security.

KIRJALLISUUS

Ahonen P. Arviointi kansanvaltaisena käytäntönä. Julkaisussa: Eräsaari R, Lindqvist T, Mäntysaari M, Rajavaara M, toim. Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 1999: 119–142.

Ahonen P. Evaluaatiokokemuksista evaluaativakaumuksiin. Julkaisussa: Laukkanen R, Stenvall K. Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotiede A 9, 1996: 147–171.

Ahonen P. Evaluation in Finland. There is more than catches the eye. Tampere: University of Tampere, Administrative Science C 6, Working Papers, 1993.

Ahonen P. Evaluointi – Evaluaatio – Arviointi. Oppia evaluaattoreille, evaluoittajille, evaluoituttajille ja evaluoitaville. Julkaisussa: Myllymäki A, Vakkuri J, toim. Tulos, normi, tilivelvollisuus. Tampere: Tampere University Press, 2001: 62–88.

Ahonen P. Jotta arviointi olisi jotain, se ei voi olla kaikkea. Hallinnon tutkimus 1998; 17 (4): 257–261.

Ahonen P, Virtanen P, Uusikylä P. Evaluation in Finland. Julkaisussa: Furubo J-E, Rist RC, Sandahl R, eds. International atlas on evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002: 47–61.

Allardt E. Tiedeyhteisö ja vallankäyttö. Julkaisussa: Karjalainen S, Launis V, Pelkonen R, Pietarinen J, toim. Tutkijan eettiset valinnat. Helsinki: Gaudeamus, 2002: 299–315.

Argyris C, Schön DA. Organizational learning: A theory of action perspective. Reading: Addison-Wesley, 1978.

Arviointi sosiaalipalveluissa 2001. Katsaus arvioinnin peruskysymyksiin. Helsinki: Stakes, FinSoc Sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä, Työpapereita 3, 2001.

Bevir M, Rhodes AW, Weller P. Traditions of governance. Interpreting the changing role of the public sector. Public Administration 2003; 81 (1): 1–17.

Boyle R. Building effective evaluation capacity: some lessons from international practice. Presentation to IDEA-seminar. October 24th 2003, Rome. Saatavissa: <http://isfol.it/dnload/val_idea%203%202003.ppt>, [luettu 17.10.2005].

Boyle R, Lemaire D. Building effective evaluation capacity. Lessons from practice. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999.

Boyle R, Lemaire D, Rist RC. Introduction: Building evaluation capacity. Julkaisussa: Boyle R, Lemaire D. Building effective evaluation capacity. Lessons from practice. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999: 1–19.

Brunsson N, Olsen JB, red. Makten att reformera. Helsingborg: Carsson, 1990: 11–26.

Chelimsky E. The coming transformations in evaluation. Julkaisussa: Chelimsky E, Shadish WR, eds. *Evaluation for the 21st century. A handbook*. Thousand Oaks: Sage, 1997: 1–26.

Chen H-T. *Theory-driven evaluations*. Newbury Park: Sage, 1990.

Dahler-Larsen P. Det politiske i evaluering. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. E-tidskrift* 1, 2003.

Dahler-Larsen P. *Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt. Menetelmä-käsikirja*. Helsinki: Stakes, FinSoc, 2005.

The EFQM Excellence Model. European Foundation for Quality Management. Helsinki: Laatukeskus, 1999.

Engeström Y. *Ekspanssiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä*. Tampere: Vastapaino, 2004.

Eräsaari R. Menestysuniversumia merkitsemässä. Julkaisussa: Eräsaari R, Lindqvist T, Mäntysaari M, Rajavaara M, toim. *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus, 1999: 145–168.

Esimerkkejä säädösten vaikutusten arvioinnista. Raportti säädösten vaikutusten pilottihankkeesta. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2001.

Esping-Andersen G. *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Etuusstrategia 2010. Tietoa, taitoa, tahtoa. Yhteistyöllä tyytyväinen asiakas. Kansaneläkelaitos 12.10.2004. (Moniste.)

European Governance. Preparatory work for the White Paper. European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

Evaluation 2000. Defining concepts for the Presidential Strand on Building Evaluation Capacity. Saatavissa: <<http://www.eval.org>>, [luettu 17.10.2005].

Finlex. Saatavissa: <<http://finlex1.edita.fi>>.

Furubo J-E, Sandahl R. A Diffusion perspective on global developments in evaluation. Julkaisussa: Furubo J, Rist RC, Sandahl R, eds. *International atlas of evaluation*. London: Transaction Publishers, 2002: 1–23.

Gibbons M, Limoges C, Nowotny H, Schwartzman S, Scott P, Trow M. *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. [First edition 1994.] London: Sage, 2004.

Gough D, Elbourne D. Systematic research synthesis to inform policy, practice and democratic debate. *Social Policy & Society* 2002; 1 (3): 225–236.

Governance in the 21st Century. Future studies. Paris: OECD, 2001.

Hakola T. Economic incentives and labour market transitions of aged Finnish workforce. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 89, 2002.

Harrinvirta M, Uusikylä P, Virtanen P. Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 7, 1998.

Hellsten K, Helne T, toim. Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2004.

Horelli L. Valittajista tekijöiksi. Nuoret valtautumisen verkoissa Pohjois-Karjalassa. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 86, 2003.

House ER. Professional evaluation. Social impact and political consequences. Newbury Park: Sage, 1993.

Huttunen J. Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Helsinki: Opetusministeriö, Kauppa- ja teollisuusministeriö, 2004. Saatavissa: <[http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/A831F3BFEB44AD2DC2256F090024F58D/\\$file/Jussi_Huttunen2004.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/A831F3BFEB44AD2DC2256F090024F58D/$file/Jussi_Huttunen2004.pdf)>, [luettu 25.1.2006].

Hölttä T, Savonen M-L. Muutosvoimana laatujohtaminen. Helsinki: Edita, 1997.

Julkunen R. Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio. Janus 2001; 9 (4): 277–292.

Jyrkämä J. Toimintatutkimuksen teoriasta ja tutkimuskäytännöistä. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja. Sosiaalipoliitikka 1978: 37–71.

Kankaala K, Kaukonen E, Kutinlahti P, Lemola T, Nieminen M, Välimaa J. Yliopistojen kolmas tehtävä? Helsinki: Edita, 2004.

Kaplan RS, Norton DP. The balanced scorecard. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

Kautto M, Parpo A, Uusitalo H. Hyvinvointipoliitikka, tulonjako ja kannustimet. Julkaisussa: Heikkilä M, Kautto M, toim. Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2002: 164–191.

Kekkonen S. Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keinona ohjelmajohtaminen. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki: Edita, 2001. Saatavissa: <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/3485.pdf>>, [luettu 17.10.2005].

Kelan hankesalkku 2005–2008. Kansaneläkelaitos 18.11.2004.

Kelan itsearviointiraportti. Helsinki: Kela, 2003. (Moniste.)

Kelan tulokortti 2005. Helsinki: Kela, Hallitus 18.11.2004. (Moniste.)

Kelan tulokortti 2005–2008. Helsinki: Kela, Hallitus 18.11.2004. (Moniste.)

Kela 2004 vuosikertomus. 67. toimintavuosi. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 2005.

Kettunen P. Mitä yhteiskunta tekee Pohjoismaissa? *Tiede & Edistys* 2001; 26 (4): 257–269.

Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia. Keskustelualoite. Tuottavuudella tulevaisuuteen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Sisäasiainministeriö, Valtiovarainministeriö, 2001.

Koivisto J. Tiedon kerääminen ja systematisointi sosiaalialalla. Katsaus viiden ulkomaisen arviointi-instituutin strategioihin. Helsinki: Stakes, FinSoc arviointiraportteja 1, 2005.

Koskiahho B. Ohi, läpi ja reunojen yli: tutkimuksenteon peruskysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 1990.

von Krogh G, Nonaka I, Nishiguchi T, eds. *Knowledge creation: a source of value*. Basingstoke: Macmillan, 2000.

Krogstrup H. The old philosopher and the teenager who left the settee – Evaluation in the time of public management. Paper for the 6th conference of the European Evaluation Society, Berlin 2004.

Kuitunen S, Hyytinen K. Julkisten tutkimuslaitosten vaikutusten arviointi. Käytäntöjä, kokemuksia ja haasteita. Espoo: Otamedia, VTT tiedotteita – research notes 2230, 2004. Saatavissa: <<http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2004/T2230.pdf>>, [luettu 17.10.2005].

Kuula A. Toimintatutkimus: kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino, 1999.

Kuusi P. 60-luvun sosiaalipoliittika. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu 6. Porvoo: WSOY, 1961.

Kääriäinen J. Evaluaatiotutkimuksen perinteestä ja suomalaisen sosiaalihuollon vaikuttavuuden arviointimahdollisuuksista. Julkaisussa: Kääriäinen J, Iivari J. Sosiaalihuolto maailmanparantajana? Vaikuttavuustutkimuksen ongelmasta sosiaalihuollossa. Helsinki: Sosiaalihuollon tutkimuskeskus, 1989: 1–49.

Laatu M. Kelan kerkassa. Tuloksia Kelan etuuksien toimeenpanoa ja asiakkaiden toimeentuloa koskevasta kyselystä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 41, 2004.

Laine V. Eläkejärjestelmän kannustinvaikutukset. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-keskustelualoitteita 331, 2004.

Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731.

Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta 19.12.2003/1216.

Laki yliopistolain muuttamisesta 30.4.2004/715.

Lampinen O. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen asema hallinnossa ja päätöksenteossa. Tiedepolitiikka 2002; 27 (2): 15–21.

Latour B. Pandora's hope. Essays on the reality of science studies. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

Lindqvist T. Evaluaation uskottavuus. Julkaisussa: Eräsaari R, Lindqvist T, Mäntysaari M, Rajavaara M, toim. Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 1999: 106–118.

Lindroos K. Riskienhallinta luontevaksi osaksi Kelan toimintaa. Luentokalvot Kelan suunnitteluseminaarissa 4.3.2005.

Lumijärvi I. Laadun arviointi sosiaali- ja terveydenhuoltoalan palveluyksiköissä. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 186, Hallintotiede 17, 1994a.

Lumijärvi I. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus, 1999.

Lumijärvi I. Tuloksellisuusindikaattoreiden käyttö julkisorganisaatioissa. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja 23, 1997.

Lumijärvi I. Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksiköissä. Käsitteellisiä tarkennuksia ja sovellusesimerkkejä. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 187, Hallintotiede 18, 1994b.

Lumijärvi I, Jylhäsaari J. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudeamus, 2000.

Lähdesmäki K. Lectio praecursoria: New public management ja julkisen sektorin uudistaminen. Hallinnon tutkimus 2003; (3): 283–284.

Malmi T, Peltola J, Toivanen J. Balanced scorecard – Rakenna ja sovelta tehokkaasti. Helsinki: Talentum, 2002.

Meklin P. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Julkaisussa: Myllymäki A, Vakkuri J, toim. Tulos, normi, tilivelvollisuus. Tampere: Tampere University Press, 2001: 91–117.

Meklin P. Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Edita, Hallinnon kehittämiskeskus, 2002.

Merrien F-X. Governance and modern welfare states. International Social Science Journal 1998; 50 (155): 57–68.

Moitus S, Saari S. Menetelmistä kehittämiseen. Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointimenetelmät vuosina 1996–2003. Tampere: Korkeakoulujen arviointineuvosto, 2004.

Myllymäki A, Vakkuri J, toim. Tulos, normi, tilivelvollisuus. Tampere: Tampere University Press, 2001.

Mäntysaari M. Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Julkaisussa: Eräsaari R, Lindqvist T, Mäntysaari M, Rajavaara M, toim. Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 1999: 7–14.

Mäntysaari M, Rostila I. Vaikutus vai kuolema? *Janus* 1997; 5 (4): 369–370.

Määttä S, Ojala T. Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced scorecard. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Valtiovarainministeriö, Edita, 1999.

Määttä S. Tasapainonen menestysstrategia. Balanced scorecardin tuolle puolen. Helsinki: Infoviestintä, 2000.

Nelson K. Mechanisms of poverty alleviation: anti-poverty effects of non-means-tested and means-tested benefits in five welfare states. *Journal of European Social Policy* 2004; 14 (4): 371–390.

Newburn T. What do we mean by evaluation? *Children & Society* 2001; 15: 5–13.

Niiniluoto I. Tieteen tunnuspiirteet. Julkaisussa: Karjalainen S, Launis V, Pelkonen R, Pietarinen J, toim. Tutkijan eettiset valinnat. Helsinki: Gaudeamus, 2002: 30–41.

Niskala M, Tarna K. Yhteiskuntavastuun raportointi. Helsinki: KHT-Media, 2003.

Noordegraaf M, Abma T. Management by measurement. Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration* 2003; 81 (4): 253–872.

Nowotny H. Dilemma of expertise. Democratising expertise and socially robust knowledge. *Science and Public Policy* 2003; 30 (3): 151–156.

Nowotny H, Scott P, Gibbons M. Rethinking science. Knowledge and the public in an age of uncertainty. [First published 2001.] Cambridge: Polity Press, 2004.

Oakley A. Experiments in knowing. Gender and method in the social sciences. New York: New Press, 2000.

Ohjelmajohtaminen uudistaa hallituksen työskentelyn. Tiedote 132/2002. Saatavissa: <<http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=29895&l=fi&menu=7549>>, [luettu 17.10.2005].

Osenius J. Kehittävä arviointi valtionhallinnossa. *Hallinto* 2004; 45 (4): 29.

Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Työryhmämuistioita 2, 2003.

Patton MQ. Utilization-focused evaluation. The new century text. Thousand Oaks: Sage 1997.

Pawson R, Tilley N. Realistic evaluation. London: Sage, 1997.

Pekonen K. Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus, 1995.

Pierson P, ed. The new politics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Pitkänen E. Julkisyhteisöjen laskentatoimi. *Ekonomia* 61. Espoo: Weilin & Göös, 1980.

Pollitt C. Performance information for democracy – the missing link? Paper for the 6th conference of the European Evaluation Society, Berlin 2004.

Pollitt C. Business and professional approaches to quality improvement: A comparison of their suitability for the personal social services. Julkaisussa: Evers A, Haverinen R, Leichsenring K, Wistow G, eds. Developing quality in personal social services. Aldershot: Ashgate, 1997: 25–48.

Pollitt C, Bouchaert G. Public management reform. A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Power M. The audit society. Rituals of verification. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Purola T. Vaikuttavuuden arvioinnista sosiaalihuollossa. Näkökohtia suunnittelun ja evaluaation tasoista ja tavoista. Julkaisussa: Purola T, Urponen K, Sintonen H. Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Helsinki: Sosiaalihuollon julkaisuja 18, 1987: 2–33.

Purola T, Urponen K, Sintonen H. Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Helsinki: Sosiaalihuollon julkaisuja 18, 1987.

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1997. Saatavissa: <<http://www.valtioneuvosto.fi>>, [luettu 17.10.2005].

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Saatavissa: <<http://www.valtioneuvosto.fi>>, [luettu 17.10.2005].

Pöysti T. Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. *Forum iuris*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, 1999.

Rajavaara M. Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Julkaisussa: Eräsaari R, Lindqvist T, Mäntysaari M, Rajavaara M, toim. Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 1999: 31–53.

Rajavaara M. Professionals and quality initiatives in health and social services. Julkaisussa: Evers A, Haverinen R, Leichsenring K, Wistow G, eds. Developing quality in personal social services. Aldershot: Ashgate, 1997: 83–94.

Rajavaara M. Realistisen arviointiotteen mahdollisuudet. Julkaisussa: Järvikoski A, Härkäpää K, Nouko-Juvonen S, toim. Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Tutkimuksia 69, 2001: 54–68.

Ramstad E. Kehittämisprojektien itsearviointi. Kansallisen työelämän kehittämisohjelman ensimmäisen ohjelmakauden (1996–99) kehittämisprojektien arviointitulokset. Helsinki: Työministeriö, Raportteja 13, 2001.

Robson C. Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Helsinki: Tammi, 2001.

Rose N. Powers of freedom. Reframing political thought. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Rossi PH, Freeman HE, Lipsey MW. Evaluation. A systematic approach. Sixth edition. Thousand Oaks: Sage, 1999.

Rostila I. Realistinen arviointitutkimus toimintamallin kehittämistyössä. Julkaisussa: Järvikoski A, Härkäpää K, Nouko-Juvonen S, toim. Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Tutkimuksia 69, 2001: 35–53.

Rostila I, Mäntysaari M. Tapauskohtainen evaluaatio sosiaalityössä – menetelmän rajat ja mahdollisuudet. Janus 1997; 5 (4): 398–415.

Salmelainen U, Stenholm S, Kehusmaa S. Ongelmia eläkkeensaajan hoitotuen tiedonkulussa. Suomen Lääkärilehti 2005; 50: 1703–1706.

Salminen A. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita, 2004.

Sanderson I. Is it 'what works' that matters? Evaluation and evidence-based policy-making. Research Papers in Education 2003; 18 (4): 331–345.

Sauli H, Simpura J. Auttaako indikaattoriaalto tietotulvassa? Hyvinvointikatsaus 2004; (1): 2–5.

Scotti S. Moving from performance measurement to performance management. Julkaisussa: Changes in the structure and organisation of social security administration. International Social Security Association, International Conference, Kraków 3.–4.6.2004.

Scriven M. Evaluation thesaurus. Fourth edition. Newbury Park: Sage, 1991.

Scriven M. Evaluation. The state of art. Conference in Stockholm, April 24.–26.1997. Evaluation as a Tool in the Development of Social Work Discourse. Stockholm: The National Board of Health and Welfare, Centre for Evaluation in Social Services, 1997.

Seppänen-Järvelä R. Kehittämistyö ja arviointi. Julkaisussa: Eräsaari R, Lindqvist T, Mäntysaari M, Rajavaara M, toim. Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 1999a: 90–105.

Seppänen-Järvelä R. Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 104, 1999b.

Seppänen-Järvelä R. Prosessiarviointi kehittämisprojektissa. Opas käytäntöihin. Helsinki: Stakes, FinSoc, Työpapereita 1, 2003.

Simola H, Rinne R. Laatuvalankumous, arviointiteollisuus ja korkeakoulut. Kasvatus 2004; (3): 330–341.

Sinfield A. Managing social security for what? And for whom? EISS Conference in Göteborg, 6–10 September 2000. (Moniste.)

Sinkkonen S, Kinnunen J. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopio: Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 22, 1994.

Sonnichsen RC. Effective internal evaluation: An approach to organizational learning. Julkaisussa: Leeuw FL, Rist RC, Sonnichsen RC, eds. Can governments learn? Comparative perspectives on evaluation & organizational learning. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000: 125–141.

Sosiaalibarometri 2005. Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2005.

Stoker G. Governance as theory, five propositions. International Social Science Journal 1998; 50 (155): 17–29.

Suikkanen A. Kuntoutuksen vaikuttavuuden arvioinnista kohti kehittävää arviointia. Julkaisussa: Järvikoski A, Härkäpää K, Nouko-Juvonen S, toim. Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Tutkimuksia 69, 2001: 11–27.

Sulkunen P. Vaikuttavuus arviointitutkimuksen rivien välissä. Julkaisussa: Räsänen P, Anttila A-H, Melin H, toim. Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Jyväskylä: PS-kustannus, 2005: 39–52

Suomen laatupalkintohakemus. Helsinki: Kela, 2004.

Takala P, toim. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2005.

Tala J. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita, 2005.

Tala J. Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa ajattelussa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177, 2001.

Talousarvioasetus 254/2004.

Temmes M. Evalueringsverksamhet inom statsförvaltningen i Finland. Nordisk Administrativt Tidskrift 2000; 81 (2): 148–155.

Temmes M, Kiviniemi M, Peltonen P. Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Helsinki: Valtionvarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 4, 2001.

Tiihonen S. Hallinta – kohti uutta mallia. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Kansantalouselämä, Keskustelualoitteita 65, 2001.

Toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009. Kelan hallitus 16.6.2005.

Tutkimusohjelma 2005–2009. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/tutkimus>>.

Tutkimusosaston hankkeet vuonna 2005. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/tutkimus>>.

Tuunanen J. Hybrid practices: The dynamics of university research and emergence of a biotechnology company. Helsinki: University of Helsinki, Department of Sociology, 2004. (Academic dissertation.)

Tulosohjauksen terävöittäminen. Helsinki: Valtionvarainministeriö, Työryhmämuistioita 9, 2003.

Urponen K. Vaikuttavuuden arvioinnista sosiaalihuollossa ja -työssä. Näkökohtia arviointimenetelmistä, ongelmista ja haasteista. Julkaisussa: Purola T, Urponen K, Sintonen H. Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Helsinki: Sosiaalihuollon tutkimuskeskuksen julkaisuja 18, 1987: 35–76.

Vartiainen P. Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teoriat ja käytäntö. Päivähoitoon, erityisesti päiväkotieihin kohdistuva monitahoarviointi. Vaasa: Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia 40, Hallintotiede 2, 1994.

Vartola J. Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampereen Yliopistopaino, 2004.

Vedung E. Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. Helsinki: Stakes, FinSoc, Työpapereita 2, 2003.

Vedung E. Evaluation models and the welfare sector. Julkaisussa: Julkunen I, ed. Perspectives, models and methods in evaluating the welfare sector – a Nordic approach. Helsinki: Stakes, FinSoc, Working Papers 4, 2004.

Vedung E. Public policy and program evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.

Vilkkumaa I. Kuntoutuksen tuloksellisuus. Julkaisussa: Eräsaari R, Lindqvist T, Mäntysaari M, Rajavaara M, toim. Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 1999: 71–89.

Virtanen P. Ohjelma-arviointi. Metodologisia ja arviointitiedon tiedonmuodostukseen liittyviä näkökohtia. Hallinnon tutkimus 2002; 21 (2): 128–140.

Virtanen P, Mäkinen A-K, Väänänen H. Onko laatupalkintoajattelulla vaikuttavuutta? Selvitys laatupalkintotoiminnan vaikuttavuudesta suomalaisissa organisaatioissa. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20, Teknologiasasto, 2002.

Vuontisjärvi T. Yritysten yhteiskuntavastuu ei yksin auta työntekijöitä. Vieraskynä. Helsingin sanomat 14.1.2005.

Vuorela T. Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1990.

Vuori J. Arviointi(tutkimus) on arvotonta ellei se arvota arviointiaan. Hallinnon tutkimus 2004; 23 (2): 1–3.

Weiss CH. Evaluation. Methods for studying programs and policies. Second edition. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

Ylöstalo P. Sitä saa, mitä kysyy – pohdintoja soveltavan empiirisen sosiaalitutkimuksen asemasta nykyaikaisessa työorganisaatiossa. Julkaisussa: Räsänen P, Anttila A-H, Melin H, toim. Tutkimus menetelmien pyönteissä. sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Jyväskylä: PS-kustannus, 2005: 103–122.

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN KATSAUKSET

- 68 Ahonen R, Martikainen J, toim.** Lääkevaihdon ensimmäinen vuosi. 2005. ISBN 951-669-671-6 (nid.), 951-669-675-9 (pdf).
- 67 Mattila Y, toim.** Yhdistelemällä parempaan palveluun. JATKE-hankkeen loppuraportti. 2005. ISBN 951-669-666-X.
- 66 Järvisalo J, Andersson B, Boedeker W, Houtman I, eds.** Mental disorders as a major challenge in prevention of work disability. Experiences in Finland, Germany, the Netherlands and Sweden. 2005. ISBN 951-669-658-9.
- 65 Berndtson T.** Opiskelijatutkimus 2003. Opiskelijoiden toimeentulo ja toimeentulon ongelmat. 2004. ISBN 951-669-655-4.
- 64 Mattila Henri.** Neuvontavollisuus Kelan asiakaspalvelussa. 2004. ISBN 951-669-646-5.
- 63 Kunttu K, toim.** Oireilevan opiskelijan viesti? Tutkimuksia Korkeakouluopiskelijoiden terveystutkimus 2000 -aineistosta. 2004. ISBN 951-669-645-7.
- 62 Jokelainen M.** Eläkejärjestelmien muutoksista Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa. 2004. ISBN 951-669-644-9.
- 61 Linnossuo O.** Syrjäytymisestä selviytymiseen? Arviointitutkimus työttömien nuorten palveluuhajauksesta. 2004. ISBN 951-669-640-6.
- 60 Hinkka K, Karppi S-L, Ollonqvist K, Aaltonen T, Grönlund R, Puukka P, Saarikallio M, Salmelainen U, Vaara M.** Geriatrisen kuntoutuksen arviointi. IKÄ-hankkeen menetelmät ja aineisto. 2004. ISBN 951-669-636-8.
- 59 Karppi S-L, Pohjolainen T, Grönlund R, Aaltonen T, Ketala R, Poikkeus L, Puukka P.** Ikäihmisten verkostomallinen kuntoutus. Laitos- ja avopainotteisen kuntoutusmallin arviointi. 2003. ISBN 951-669-625-2
- 58 Repo E, Hukkamäki R, Melkas T, Alanko A, Eggert M, Häivä J, Pylkkänen K, Renlund C, Roine M.** Psykoterapia kuntoutuksena – Lääkärinlausuntojen laadun arviointi. 2003. ISBN 951-669-619-8.
- 57 Salo MA, Turunen MK, Roslakka J.** Kelan toimisto yhteistyökumppanina. 2003. ISBN 951-669-617-1.
- 56 Suvinen N.** Sosiaaliturvajärjestelmän tulevaisuuden haasteet ja Kela. 2003. ISBN 951-669-615-5.

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 82 Liukko J.** Hyvinvoinnin eetos ja henkivakuutus. Riskin, vastuun ja solidaarisuuden muodonmuutokset. 2005. ISBN 951-669-678-3 (nid.), 951-669-679-1 (pdf).
- 81 Linnala A.** Private specialists as consultants to general practitioners. 2005. ISBN 951-669-669-4.
- 80 Savioja H.** Suuret ikäluokat keski-ikässä – työssä vain eläkkeelle? 2005. ISBN 951-669-667-8.
- 79 Haapola I.** Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. 2004. ISBN 951-669-648-1.
- 78 Wallin M, Karppi S-L, Talvitie U.** Vanhusten liikunnallisen kuntoutuksen suunnittelu ja toteutus kuntoutuslaitoksissa. Ammattilaisten käsityksiä. 2004. ISBN 951-669-642-2.
- 77 Knekt P, Lindfors O, eds.** A randomized trial of the effect of four forms of psychotherapy on depressive and anxiety disorders. Design, methods, and results on the effectiveness of short-term psychodynamic psychotherapy and solution-focused therapy during a one-year follow-up. 2004. ISBN 951-669-639-2.
- 76 Ek E, Saari E, Viinamäki L, Sovio U, Järvelin M-L.** Nuorten aikuisten työelämästä syrjäytyminen ja sosiaaliturvan käyttö. 2004. ISBN 951-669-637-6.
- 75 Kapanen M.** Hyvä kehä. Työyhteisön menestyminen Kelan paikallishallinnossa. 2004. ISBN 951-669-635-X.
- 74 Hagfors R.** Essays on the structure of social protection financing. 2004. ISBN 951-669-633-3.
- 73 Ruoppila I, Poutanen V-M, Laurinkari J, Vesala H.** Kelan etuudet kehitysvammaisille henkilöille 1962–1998. 2003. ISBN 951-669-631-7.
- 72 Kangas O, toim.** Laman varjo ja nousun huumaa. 2003. ISBN 951-669-627-9.
- 71 Mäensivu V.** Ikääntyvien viestintävalmiudet ja digitaalinen epätasa-arvo. 2002. ISBN 951-669-610-4.
- 70 Lassila J, Rantala O, Valkonen T.** Varallisuus, verotus ja väestön ikääntyminen. 2002. ISBN 951-669-607-4.